

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2013/2014



TII

A SEGURANÇA NO MAR E A UNIÃO EUROPEIA.
IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A SEGURANÇA NO MAR E A UNIÃO EUROPEIA. IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

CMG ECN Bento Manuel Domingues

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2013/14

Pedrouços 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A SEGURANÇA NO MAR E A UNIÃO EUROPEIA. IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

CMG ECN Bento Manuel Domingues

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2013/14

Orientador: Capitão-de-mar-e-guerra Vladimiro José das Neves Coelho

Pedrouços 2014



Agradecimentos

Aos camaradas de curso pelo ambiente, de apoio e franca camaradagem, que proporcionaram e pela disponibilização pronta de informação.

Aos entrevistados pelas ideias, valiosíssimas sugestões e informação disponibilizadas.

Por fim, e seguramente não menos importante, ao Capitão-de-mar-e-guerra Vladimiro José Neves Coelho, orientador deste trabalho, pela sua prestimosa colaboração, norteando o planeamento do trabalho, clarificando dúvidas e demonstrando sempre paciência e disponibilidade.



Índice

Introdução.....	1
1. A União Europeia e a orientação estratégica para a segurança no mar.....	7
a. Enquadramento.....	7
b. A segurança da UE	8
(1) A EES e as “novas ameaças”	8
(2) A Estratégia de Segurança Interna	11
c. A importância económica do mar para a UE	12
d. A importância da segurança no mar para a UE	16
e. Síntese conclusiva.....	19
2. Prospetivas para a futura EESM	21
a. Exposição de um enquadramento teórico	21
(1) Indivíduo, Estado e comunidade internacional.....	21
(2) Dimensões de análise	23
b. A segurança da UE na ótica da “escola de Copenhaga”	25
c. Síntese conclusiva.....	32
3. Opções de Portugal no quadro da segurança do mar europeu	33
a. Condicionantes de génese para uma EESM.....	33
b. Uma antevisão da EESM pela UE.....	35
c. Atuação de Portugal.....	41
d. Síntese conclusiva.....	46
Conclusões.....	48
Bibliografia.....	51

Índice de Anexos

Anexo A - Súmula dos principais conceitos da “escola de Copenhaga”	A-1
Anexo B - Os instrumentos de segurança da EU.....	B-1
Anexo C - A estratégia de Segurança Marítima dos EUA.....	C-1
Anexo D - A estratégia de Segurança Marítima de Espanha.....	D-1

Índice de Figuras

Figura nº 1 – As sete comunidades de utilizadores do CISE.	16
---	----



Figura nº 2 – Densidade do transporte marítimo e “choke points”	19
Figura nº 3 – As componentes do Estado.....	22
Figura nº 4 – A abrangência da “segurança” para a “escola de Copenhaga”	25
Figura nº 5 – Missões e operações da PCSD, 2014.	28
Figura nº 6 – Evolução dos orçamentos da PESC.	31
Figura nº 7 – Os “complexos regionais de segurança” no espaço Europeu	A-4
Figura nº 8 – Evolução dos orçamentos dos instrumentos de segurança da UE.	B-2
Figura nº 9 – Evolução dos orçamentos da PESC.	B-3
Figura nº 10 – Estrutura organizacional para a Segurança Marítima – Espanha.	D-2

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Instrumentos financeiros da UE atribuídos à segurança marítima.....	B-4
---	-----



Resumo

O processo de construção europeu tem, na génese, um desejo de evitar a repetição das guerras entre as grandes potências europeias que produziram os dois grandes conflitos armados, à escala global, do século XX. Subjacente ao processo estava a visão de edificar um grande espaço que assegurasse liberdade, através de regimes democráticos estáveis, que gerasse desenvolvimento económico e que distribuísse bem-estar pelos cidadãos, ao mesmo tempo que encorajava a resolução dos diferendos entre as nações sem recurso à via militar, construindo assim um espaço de paz e segurança na Europa.

Ainda que não formalizados explicitamente desde logo, a segurança e o desenvolvimento surgem como dois conceitos indissociáveis e basilares da União Europeia. Contudo a intersecção destes conceitos no domínio marítimo é quase um conjunto vazio, facto que se irá alterar com a adoção, no próximo Conselho Europeu, daquela que será a primeira formulação estratégica para a segurança marítima da União.

Este trabalho procura antever, no enquadramento atrás resumido, o conteúdo desta futura estratégia e as suas implicações para Portugal. Numa primeira fase são revistas as diretrizes estratégicas já formuladas pela União Europeia, nas áreas da segurança e do desenvolvimento, descrevendo com maior detalhe as incidências relevantes no domínio marítimo. Numa segunda fase é analisado o enquadramento teórico da “escola de Copenhaga” para contextualizar a abordagem global da União ao tema da segurança e para avaliar o seu posicionamento enquanto ator de segurança. Finalmente, numa terceira fase, é elaborada uma antevisão da futura estratégia para a segurança marítima da União Europeia e das suas implicações para Portugal.

Conclui-se que ela aconselha a adoção de uma postura proativa, devendo Portugal assumir e concretizar uma estratégia nacional de segurança marítima de perspetiva abrangente, nas dimensões da abordagem global à segurança que a União preconiza. Contudo, este documento, além de preencher as lacunas existentes entre “segurança” e “desenvolvimento com base no mar”, deve apoiar a edificação de uma “imagem de marca” nacional, própria, organizada em torno dos oceanos e que diferencie e reconheça a capacidade de Portugal acrescentar valor a parceiros, dentro e fora da União Europeia.



Abstract

The European construction process is based on a plea to avoid the repetition of wars between the major European powers. Those recurring conflicts produced the twentieth century's two greatest armed conflicts, on a global scale. The underlying vision was to build a wide space, capable of: providing freedom, through stable democratic regimes; generating economic development and delivering welfare for citizens, while promoting the resolution of disputes between nations without resorting to military means, thus building a space of security and development in Europe.

Thus, security and development emerged as two European Union's basic and inextricable concepts, though not explicitly formalized immediately as such. Yet, the intersection of these concepts in the maritime domain amounts, almost, to an empty set. A situation about to change at the next European Council meeting, with the expected adoption of the European Union's first strategic formulation for maritime security.

Considering the above framework, this essay endeavors to anticipate that future strategy's content and implications for Portugal. It starts by revising the strategic guidelines already formulated by the Union, in those areas of security and development, assessing in greater detail its maritime domain relevant characteristics. In a second phase, this paper reviews the "Copenhagen school" theoretical framework in order, both, to contextualize European Union's comprehensive approach to security and to assess its performance as a security actor. Finally, in a third phase, the essay elaborates on a preview of this, future, European Maritime Security Strategy and its implications for Portugal.

This essay concludes this situation recommends the assumption of a proactive posture, and as such Portugal should adopt and implement a national maritime strategy, on a wider perspective, matching those same dimensions underlying the comprehensive approach as is the Union's common understanding. Yet, this work also recommends, such maritime strategy, besides establishing a link between "security" and "development based at sea," should support the gradual creation of a "national brand image", peculiar, structured around the oceans, distinctive and recognizing Portuguese ability to add value when faced with partners, inside and outside the European Union.



Palavras-chave

Estratégia de segurança

Mar

Portugal

Segurança

União Europeia

Keywords

Security Strategy

Sea

Portugal

Security

European Union



Lista de Abreviaturas

ACL	Academia de Ciências de Lisboa
ALSJ	Área de Liberdade Segurança e Justiça
AMN	Autoridade Marítima Nacional
BlueMassMed	<i>Blue Maritime Surveillance System Med</i>
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
CIAM	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i>
COPRI	<i>Copenhagen Peace Research Institute</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRIMGO	<i>Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea</i>
CRM	<i>Critical Maritime Routes</i>
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i>
DCI	<i>Development Cooperation Instrument</i>
DG	Direção-Geral, da Comissão da União Europeia
DGPM	Direção-Geral de Política do Mar
EES	Estratégia Europeia para a Segurança
EESM	Estratégia Europeia de Segurança Marítima
EIDHR	<i>European Instrument for Democracy and Human Rights</i>
ENM	Estratégia Nacional para o Mar
ENPI	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i>
ENSM	Estratégia Nacional para a Segurança Marítima
ESI	Estratégia de Segurança Interna (da UE)
ESMN	<i>Estrategia de Seguridad Marítima Nacional</i> (de Espanha)
EUA	Estados Unidos da América
EUISS	<i>European Union Institute for Security Studies</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FFAA	Forças Armadas
GNR	Guarda Nacional Republicana
GNSS	<i>Global Navigational Satellite System</i>



IDI	Investigação, Desenvolvimento e Inovação
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IfS	<i>Instrument for Stability</i>
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
IPA	<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NIC	<i>National Intelligence Council</i>
NSMS	<i>National Strategy for Maritime Security</i> (dos EUA)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PMEI	Política Marítima Europeia Integrada
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RSC	<i>Regional Security Complex</i>
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SLOC	<i>Sea Lines Of Communication</i>
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WEF	<i>World Economic Forum</i>
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Introdução

Em meados da década de setenta do século passado, Portugal assistiu ao “regresso das caravelas”, expressão usada para marcar o fim do seu império (Guerra, 1996). Desde a sua partida tinham decorrido mais de cinco séculos de História, divididos pelas atrações e repulsões europeias. Nesse período o país procurou construir, e depois manter, o seu império baseado no uso do mar, buscando por diversas vias firmar alianças e estabelecer alinhamentos políticos, mais ou menos explícitos, com outras nações europeias, privilegiando a ligação à potência marítima dominante.

Com o fim do império e, sobretudo, com a adesão à União Europeia (UE) – em 1986 ainda denominada Comunidade Económica Europeia – Portugal aproximou-se da Europa, a qual, apesar do progresso efetuado, está ainda em busca da afirmação política equivalente à sua ambição e desempenho económico.

A consciência da importância do mar pela UE – quer como meio de transporte e comunicação quer como fonte de recursos em si mesmo – é, contudo, relativamente recente. Os seus documentos estruturantes, de níveis político e estratégico, foram aprovados formalmente já neste século e, apesar de tudo, aparentam ter esquecido os aspetos específicos da segurança no mar.

Aceitando estarmos a assistir simultaneamente a um renovado interesse de Portugal pelo mar, entendeu-se oportuno escolher o presente tema com o intuito de que este estudo venha a dar contribuições para compreender as intenções da UE relativamente à segurança no mar. Procura-se ainda antecipar de que forma essas intenções poderão influenciar Portugal e de como este – mantendo eventualmente capacidade de influenciar aquelas intenções – poderá, em última instância, salvaguardar o próprio interesse nacional.

Enunciado, contexto e base conceptual

O tema “*A segurança no Mar e a União Europeia. Implicações para Portugal*” é, pelas razões expostas, um assunto de grande atualidade e de fundamental importância para Portugal, seja na perspetiva meramente nacional, seja na perspetiva do bloco económico e político onde se insere e nas suas interações mútuas.



A Estratégia Europeia de Segurança (EES) da UE foi definida em 2003¹, através de um documento, adotado pelo Conselho Europeu, intitulada “*Uma Europa segura num mundo melhor*”. No entanto, este documento quase ignora a realidade marítima, exceção feita à identificação da pirataria como uma ameaça, inserida na categoria de “*criminalidade organizada*”.

A UE adotou uma Estratégia de Segurança Interna (ESI) em 2010, conceptualmente muito abrangente, envolvendo horizontalmente diversos setores da sociedade e, verticalmente, requerendo a cooperação entre os diversos Estados-Membros da UE ou mesmo extracomunitários. Exclui, contudo, qualquer referência explícita ao domínio marítimo.

Por contraponto, em 2007, quando estabeleceu a Política Marítima Europeia Integrada (PMEI) só muito genericamente a UE referiu as questões da segurança no mar. Em particular, a PMEI é apresentada como um quadro de governação para aplicar uma abordagem integrada aos assuntos do mar e ainda estabelecer os instrumentos políticos, horizontais e transectoriais, com vista a reforçar a capacidade de resposta da UE face a um conjunto variado de desafios de natureza essencialmente económica. No entanto, ao contrário de outros setores em que se indicam já intenções e orientações concretas - por exemplo: para a definição da estratégia para a investigação marinha ou da estratégia global para o transporte marítimo - a segurança é, ainda que por diversas vezes, apenas vagamente referenciada ao longo do documento.

Reconhecendo agora que um setor de inquietação crescente tem sido negligenciado, a UE prepara-se para definir e aprovar uma Estratégia Europeia de Segurança Marítima (EESM) que estabeleça de que forma a segurança e o desenvolvimento se devem conjugar. Ambiciona-se que a nova EESM defina quais são as ameaças prováveis, os objetivos e os interesses estratégicos, em matéria de segurança no mar, e identifique ainda os meios de intervenção disponíveis e necessários e a forma como se articulam.

Portugal, nação que mais se destacou quando esteve ligado ao mar, está agora numa situação particularmente delicada, classificada pelo Professor Adriano Moreira como “*protetorado*”, mas em que o mar se releva como uma potencial fonte de crescimento e de renovação, ou (citando novamente Adriano Moreira) “*...o Mar é uma janela de liberdade que exige saber e saber fazer...*” (Moreira, 2012, p. 17).

¹ E revista em 2008, confirmando na essência a validade do documento original.



É neste contexto que se integra o tema em apreço, cuja atualidade e importância se pretenderá demonstrar.

Objeto de Estudo e sua delimitação

No início da segunda metade do século XX, nos seus estudos sobre psicologia, Abraham Maslow² propôs a hierarquia de necessidades, normalmente ilustrada num formato de pirâmide. O comportamento dominante do indivíduo é ditado pela procura da satisfação sequencial de cada um destes grupos de necessidades, a começar pela base. A “segurança”, que foi identificada e colocado por Maslow junto à base da pirâmide, é assim, segundo esta teoria, uma das primeiras necessidades do indivíduo, suplantada apenas pela urgência em atender às necessidades fisiológicas (respirar, beber, comer, ter vestuário e abrigo, etc...). Sujeita a natural crítica e discussão, esta noção é passível de extrapolação do plano individual para os planos societário e nacional (Smith, 2014).

No entanto, o conceito de segurança só aparentemente, e numa primeiríssima apreciação, é simples de apreender. Os dicionários de Língua Portuguesa expressam que segurança é, entre outros, “*Qualidade do que é ou está seguro*”, “*Conjunto das ações e dos recursos utilizados para proteger algo ou alguém*” ou “*O que serve para diminuir os riscos ou os perigos*” (ACL, 2001, p. 3304). Esta diversidade de definições aporta assim uma dificuldade inicial, que reside nos vários significados que a palavra encerra, conforme o contexto em que é empregue.

Contudo, podemos, além do nível individual, considerar ainda os níveis de apreciação nacional e internacional. É assim que o tema “segurança”, agora como manifestação de uma necessidade social, será inserido numa avaliação ao nível das relações internacionais (Cajarabille, 2012). Especificando ainda mais, o campo de análise será balizado pela dualidade de Portugal no reavivado equilíbrio entre as forças de atração ao mar e à Europa.

Porque têm implicação na delimitação do tema, importa mencionar a etimologia e evolução de duas palavras diferentes em língua inglesa, que infelizmente são igualmente traduzidas por “segurança” mas que têm significados notoriamente diferentes.

² Psicólogo americano, 1908-1970.



Existe a perspetiva “*safety*” que se refere à prevenção de acidentes ou às reações a adotar na presença de acidentes e catástrofes. O vocábulo anglo-saxónico evoluiu a partir do Francês antigo *sauvete*, que teve origem no Latim *salvus*, do qual resultou a palavra “salvo”, em língua portuguesa (Machado, 2003). No contexto marítimo engloba, por exemplo, a segurança dos navios (incluindo tripulações e passageiros), a segurança da navegação e a prevenção de riscos ambientais.

Por outro lado existe a perspetiva “*security*” que se centra na proteção ou defesa contra ameaças, intencionais portanto, a pessoas, equipamentos ou instalações. Por sua vez este termo inglês evoluiu a partir do Latim *securitas* e de *securus*, que, em português, significa “sem temor” (*Ibidem*). Recorrendo ao exemplo anterior, agora a preocupação concentra-se na proteção de navios, de tripulação e de passageiros, ou da navegação, contra ataques ou ameaças.

Poderíamos resumir, de forma extremamente sintética, que a perspetiva segurança-*safety* se centra nos atos involuntários enquanto a segurança-*security* é atinente aos atos voluntários. Este trabalho irá centrar-se nos aspetos da segurança - *security*, sem prejuízo de referências pontuais aos aspetos de segurança-*safety* que se considerem ajustadas durante a análise.

A UE aprovará a EESM em junho de 2014 e este é outro aspeto a considerar na condução do estudo. O desconhecimento do texto que venha a ser adotado obrigará a um esforço suplementar de prospetiva, naturalmente falível, relativamente àqueles que serão o seu conteúdo e consequências.

Objetivos da Investigação

a. Objetivo Geral

O presente trabalho procura efetuar uma análise prospetiva sobre as opções que a UE pretenderá formalizar para a futura Estratégia para a Segurança no mar e quais as consequências para Portugal que daí decorrerão, visando finalmente proceder à identificação das opções estratégicas que melhor potenciem a salvaguarda do interesse nacional português.

b. Objetivos Específicos

São objetivos específicos do estudo os seguintes:



- Avaliar as atuais opções estratégicas da UE na perspetiva da segurança no mar;
- Conceptualizar os critérios para desenvolver uma análise prospetiva das opções da UE no âmbito da segurança no mar;
- Identificar as opções estratégicas de Portugal para, no futuro quadro normativo da UE, salvaguardar os interesses nacionais no âmbito da segurança no mar.

Questão Central e Questões Derivadas

Concluída a fase de exploração foi estabelecida a seguinte questão central (QC):

Como poderá Portugal salvaguardar o seu interesse, no quadro da definição das futuras opções estratégicas da UE no âmbito da segurança marítima?

Da questão central acima descrita, foram deduzidas as seguintes questões derivadas (QD):

QD1 – Como se articulam, atualmente, as opções estratégicas da UE na perspetiva da segurança no mar?

QD2 – Que critérios deduzir para elaborar uma análise prospetiva das opções estratégicas da UE, no âmbito da segurança no mar?

QD3 – Como virá o futuro normativo da UE moldar as opções nacionais relativas à segurança no mar?

Para responder a estas QD, foram colocadas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: - As opções plasmadas na documentação estruturante da UE, ao nível estratégico - especificamente a EES, a ESI e a PMEI - descurem a abordagem da segurança no mar, articulando-se com hiatos significativos.

Hipótese 2: - A abordagem da “escola de Copenhaga” permite deduzir como critérios os setores político, militar, económico, societal³ e ambiental, para identificar as opções estratégicas da UE para a segurança no mar.

Hipótese 3: - O futuro normativo da UE para a segurança no mar irá colmatar os hiatos entre a ESS, a ESI e a PMEI, o que recomenda uma postura proativa de

³ Segurança societal – que está relacionada com entidades coletivas e com a sua identidade. É diferente de segurança social – que está relacionada com indivíduos e é primordialmente uma questão económica (Buzan & al, 1998, pp. 120-121). No capítulo 2 este tema será analisado com maior detalhe.



Portugal nos setores político, militar, económico, societal e ambiental para que possam ser acautelados os interesses nacionais.

Percurso Metodológico

O trabalho desenvolver-se-á de acordo com a NEP/ACA – 018, de 15 de Julho de 2012, do IESM e respetivos anexos, através da adoção do método hipotético-dedutivo.

Para a formulação da QC e das QD, bem como das hipóteses associadas, procedeu-se à leitura de diversos artigos e obras sobre a matéria, para clarificação dos conceitos implícitos ao tema.

O trabalho será organizado em três capítulos, para além desta introdução e das conclusões. No primeiro capítulo será caracterizada a situação atual relativamente à formalização, na UE, das orientações estratégicas para a segurança no mar. Nele serão analisados os documentos, aos níveis político e estratégico que formalizam a posição da UE relativamente ao mar e à segurança.

No segundo capítulo é elaborada uma análise prospetiva, modelada pelas ideias da “escola de Copenhaga”, para estudar as prováveis opções estratégicas da UE no âmbito da segurança no mar.

No terceiro capítulo avalia-se, também de modo prospetivo, como as opções de Portugal serão conformadas pelo futuro normativo da UE relativo à segurança no mar. Nas conclusões será revisto o percurso metodológico e, através da validação das hipóteses subjacentes às questões derivadas, será dada a resposta à questão central. Finalmente, as recomendações resultantes do trabalho irão sintetizar as propostas para Portugal maximizar a salvaguarda dos seus interesses.



1. A União Europeia e a orientação estratégica para a segurança no mar

a. Enquadramento

A UE é o primeiro bloco comercial e um dos maiores blocos económicos a nível mundial, facto que se reflete nos seguintes indicadores: o valor do PIB é superior ao dos Estados Unidos da América (EUA)⁴ (OCDE, 2012) e os volumes de trocas comerciais, simultaneamente das importações e das exportações, são superiores quer aos EUA quer à China, respetivamente (UE, 2014).

A construção da UE tem a sua génese numa vontade de evitar a repetição de guerras entre a França e a Alemanha. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi criada para estimular a solidariedade franco-alemã, colocando aqueles dois recursos (carvão e aço) sob jurisdição partilhada, contribuindo assim para o afastamento do espectro da guerra e para a reconstrução económica do continente europeu. As organizações que lhe sucederam, nomeadamente a Comunidade Económica Europeia - designação adotada em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma e que se manteve até 1993 - e a UE, formalizada com o Tratado de Maastricht, mantiveram o desenvolvimento económico simultaneamente como fator motivador, integrador e base do sucesso do projeto europeu.

No entanto, as alterações da situação geoestratégica mundial – nomeadamente as decorrentes do fim da Guerra Fria e da emergência de “*novas ameaças*” (cujas consequências se tornaram particularmente visíveis após o 11 de setembro de 2001) – ajudaram a construir a perceção de que desenvolvimento e segurança são indissociáveis, estabelecendo o imperativo da UE elaborar um conceito estratégico para a sua segurança.

O desenvolvimento da Europa foi em certa medida condicionado pela situação geográfica e passou muitas vezes pelo mar, como o demonstra a leitura da história de diversos Estados, sobretudo os da sua frente Atlântica. Se a história não se repete, a geografia não se altera⁵. Um olhar rápido para um mapa permite constatar que dos atuais 28 países da EU apenas cinco estão isolados do mar (República Checa, Eslováquia, Áustria, Hungria e Luxemburgo). O mar foi, e nas opções da UE continua a ser, um instrumento de desenvolvimento, tendo justificado a definição de uma política integrada para o seu aproveitamento em favor do desenvolvimento económico.

⁴ PIB da UE em 2012: 12 899 149.5 M€, superior em cerca de 6% ao dos EUA na mesma data.

⁵ “A história não se repete, mas faz rimas” – frase atribuída a Mark Twain.



Este capítulo procura avaliar de que forma estas duas orientações se integram e complementam, visando entender qual poderá vir a ser a conceção da segurança marítima da UE.

b. A segurança da UE

A causa próxima para a definição da EES, em 2003, é atribuída aos desentendimentos entre diversos Estados europeus sobre a invasão do Iraque, conduzida então pelos EUA. Estas discórdias tornaram evidente a necessidade de existir, ao nível da UE, uma visão estratégica comum relativamente à segurança. O então designado Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum⁶ ficou assim incumbido de elaborar uma EES (Conselho Europeu, 2003).

Apesar de na génese do documento estar um desentendimento com os EUA, a EES inicia a sua nota introdutória justamente por reconhecer a singular relevância militar dos EUA e o papel importante da NATO para a integração europeia e para a segurança da Europa. Efetivamente a NATO foi, e continua a ser, um pilar fundamental, ainda que por vezes menos lembrado, da segurança europeia; bastaria para tal recordar que 22 dos atuais 28 Estados-Membros são simultaneamente aliados NATO.

Reafirmando a improbabilidade de que algum Estado-Membro vir a ser alvo de uma agressão em larga escala, no sentido convencional, a EES identifica as “*novas ameaças*” mais prováveis e estabelece um conjunto de objetivos estratégicos.

O “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança”, de 2008, elabora sobre as “ameaças”, reconhece a necessidade de haver “...*mais capacidade, mais coerência e mais acção*” (Conselho Europeu, 2008, p. 2) e confirma na essência a validade da EES.

(1) A EES e as “novas ameaças”

Para além da caracterização destas “novas ameaças”, a EES, na revisão de 2008, frequentemente elabora sobre as suas inter-relações:

- O terrorismo, que justifica uma atuação concertada a nível da UE;
- A proliferação de armas de destruição em massa, identificada como a maior ameaça potencial à segurança da União;
- Os conflitos regionais, privilegiando-se a sua resolução e desativação antes de terem impacto nos interesses europeus;

⁶ Francisco Javier Solana.



- Os Estados fracassados, por constituírem a base para o florescimento da criminalidade organizada e do terrorismo e por potenciarem conflitos regionais;
- A cibersegurança, onde a *internet* surge identificada como uma das infraestruturas críticas, colocada em parceria com as comunicações, os transportes ou o fornecimento de energia;
- A segurança energética, que alerta para a situação de grande dependência da Europa, a perspetiva de agravamento do peso das importações de gás e de petróleo e a continuada instabilidade dos países de proveniência destes recursos;
- A criminalidade organizada, onde se identificam várias outras atividades: tráfico de droga, de migrantes ou de armas, com ligações entre grupos criminosos ou entre estes grupos e organização terroristas. Releva-se o facto de a EES identificar a pirataria marítima como uma nova dimensão da criminalidade organizada, numa - singular- alusão às particularidades da segurança no mar. Na revisão ao tema, em 2008, estabelece-se o nexo entre a pirataria e o fracasso de Estados e recorda-se a importância do comércio marítimo para a economia mundial (Conselho Europeu, 2008);
- As alterações climáticas, observando-se o seu potencial como catalisador de conflitos em torno de recursos escassos ou, numa alusão clara ao Oceano Ártico, de “novos recursos”, novas zonas marítimas ou rotas comerciais, viabilizados por estas alterações.

A EES estabelece, e a sua revisão de 2008 reitera, os objetivos estratégicos em matéria de segurança.

Com primeiro objetivo identifica-se a necessidade de “*Enfrentar as novas ameaças*”. Ao relevar que “...*nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares;*” (Conselho Europeu, 2003, p. 7) está a privilegiar-se, portanto, uma articulação coerente de meios diversos - de coerção económica, de pressão política, de uso dos meios policiais, dos serviços de informações e dos meios judiciais - para além dos militares.

Relativamente ao segundo objetivo, “*Criar segurança na vizinhança da UE*”, considera-se que o emprego dos meios referidos deve privilegiar uma atuação



preventiva, e que, para estas “*novas ameaças*”, a primeira linha de defesa deverá ser colocada no exterior da União. Nos países vizinhos da UE, em particular a leste e nas margens do Mediterrâneo é crucial ter estabilidade e boa governação, para prevenir as condições de florescimento das “*novas ameaças*”.

Relativamente ao Mediterrâneo, e numa perspetiva marítima, é de referir o “processo de Barcelona” como enquadramento para um envolvimento mais eficaz com os países ribeirinhos a sul, tendo em vista um envolvimento mais amplo, i.e. com os Estados do mundo árabe (Comissão, 2008). Salientam-se aqui alguns programas, ainda que mais relevantes na perspetiva estrita da segurança marítima (*safety*):

- “*Auto-estradas do mar*” – que visa criar ou melhorar as ligações de transporte marítimo entre a UE e estes parceiros, nomeadamente a intermodalidade;
- *SafeMed – Maritime Safety and Pollution prevention* - com o objetivo de melhorar a desigual aplicação da legislação marítima nas vertentes de segurança/*safety* e das convenções internacionais, para a salvaguarda da vida humana no mar e para a proteção ambiental;
- *EuroMed GNSS Project* - que pretende definir políticas para implantar um GNSS - *Global Navigational Satellite System* - em benefício do transporte marítimo e da proteção civil (Comissão, 2009a).

Finalmente, com o terceiro objetivo estratégico da EES, intitulado “*Privilegiar um ordem internacional baseada num efetivo multilateralismo*”, manifesta-se o empenho em defender o Direito Internacional, com especial ênfase para a ONU e para a importância do seu Conselho de Segurança, como instituição primordial para a manutenção de paz e da segurança internacional.

Este último objetivo reforça, de modo claro, a importância de apoiar reformas sociais e políticas que conduzam à instalação e estabilização de Estados democráticos, respeitadores do primado do Direito - nacional e internacional, e preocupados com a qualidade da sua governação. Constatando que a UE é o maior bloco comercial e o maior prestador de ajuda pública a nível mundial, a ESS deixa subentender que existe uma relação de condicionalidade entre a prossecução daquele tipo de programas ou de reformas e o estabelecimento de sólidas relações políticas e diplomáticas, acompanhadas da prestação de apoios económicos.



Poder-se-á concluir que sendo a segurança um pressuposto para o desenvolvimento, então a “diplomacia”, o “direito” - como valor social - e sobretudo a “economia” serão os instrumentos que UE privilegiará para, preventivamente, construir a “segurança”.

No entanto a ESS identifica muito difusamente as metodologias de emprego destes instrumentos e tem sido objeto de críticas, sendo considerada um “...*conceito pré-estratégico*...” (Lindley-French, 2004, p. 9), ou mesmo o produto de um processo decisório da UE, complexo, cujo resultado “...*está longe de ser satisfatório*” (Germond, 2011, p. 566).

A EES original (e a sua revisão, em 2008) não aborda (nem poderia...) os desafios colocados pela presente crise económica e financeira e as repercussões na coesão económica e social de uma UE alargada. Contudo, no panorama atual, nenhum Membro da UE está protegido de uma recessão económica global, sendo nos países mais afetados pela conjuntura económico-financeira – no sul e no leste Europeus – que há maiores vulnerabilidades e onde a frase inicial da ESS “*A Europa nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje*” parece, agora, estar muito deslocada. Os problemas de índole societal - de marginalização, radicalização e de outras derivas ligadas a perdas de coesão e de resiliência da sociedade - são também riscos atuais que têm de ser encarados e justificariam mesmo uma nova revisão da EES.

(2) A Estratégia de Segurança Interna

A UE definiu uma ESI, em 2010, que adota o enquadramento do “Programa de Estocolmo”, estabelecendo um plano a cinco anos para o desenvolvimento do espaço europeu nas áreas da Liberdade, Segurança e Justiça (Comissão, 2010b). A ESI procura garantir que estas áreas se complementam e reforçam mutuamente.

A segurança é entendida pela ESI como um conceito amplo e completo que requer uma participação transversal a diversos setores da sociedade: político, económico, financeiro, etc. - e, de modo idêntico, possui uma dimensão vertical: que decorre da necessidade de assegurar cooperação a nível internacional, da UE, dos Estados-Membros e mesmo de outros Estados extracomunitários.

Ainda que seja notória a ausência de quaisquer alusões ao mar, este documento confirma a existência de diversas atividades, identificadas como ameaças à segurança interna da UE, que são comuns à ESS, nomeadamente o terrorismo, o crime organizado transfronteiriço, a cibercriminalidade e as catástrofes, naturais ou causadas



pelo homem. A ESI estabelece cinco objetivos estratégicos: dismantlar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo, reforçar os níveis de segurança no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras e reforçar a capacidade de resistência da UE às crises e às catástrofes. São notórias as semelhanças destes objetivos e os propostos pela EES.

Há portanto uma ligação óbvia entre as duas estratégias de segurança. As questões em aberto prendem-se com a sobreposição, interpenetração ou até mesmo intermutabilidade de conceitos, doutrinas, organizações e meios. Esta dificuldade em distinguir entre o que é segurança interna e externa estão expressos nos documentos preliminares à ESI, ao preconizar um Modelo de Segurança Europeu que reconheça “...uma maior interdependência entre a segurança interna e externa.” (Conselho, 2010c, p. 4)

São ainda relevantes as referências às fronteiras externas (que, não explicitando, incluem naturalmente as fronteiras marítimas) e em particular à agência FRONTEX, que tem a função de assegurar a gestão da vigilância cooperativa, ao nível operacional, nessas fronteiras, e ao correspondente sistema de vigilância – EUROSUR.

c. A importância económica do mar para a UE

A Europa pode ser caracterizada geomorfologicamente como uma grande península envolvida por três grandes espaços marítimos, o Mediterrâneo, o Atlântico e o Ártico. Considerando, adicionalmente, o número de outros pequenos mares que recortam a massa continental, bem como a quantidade de penínsulas menores e de ilhas que compõem a geografia física do continente europeu facilmente se constata que “...os espaços marítimos sob jurisdição dos Estados-Membros são mais vastos do que os seus espaços terrestres” (Comissão, 2006, p. 3).

O mar reflete-se também na geografia humana: as regiões costeiras representam cerca de 43% da área total e da população da UE-22⁷; registam taxas de desemprego sensivelmente dois pontos percentuais abaixo do desemprego médio na União e é ainda nestas regiões onde, com a exceção da Roménia, mais de 60% do Valor Acrescentado Bruto é gerado pelo setor terciário (Eurostat, 2009).

⁷ Para os 22 Estados-Membros da União que, em 2009, tinham fronteira marítima.



O dinamismo económico destas regiões expressa-se inevitavelmente em várias atividades ligadas ao mar: as pescas e aquicultura, a construção e reparação naval, o turismo costeiro e marítimo e os transportes marítimos e atividades portuárias.

Contudo, reconhecendo que a competitividade destes setores e dos seus intervenientes é fundamental para o crescimento económico da União, mas que esse desiderato deve ser acompanhado de preocupações com a sua sustentabilidade, nomeadamente nas vertentes da proteção social e ambiental, a Comissão Europeia (Comissão) publicou o “*Livro Verde sobre uma política marítima*” (Comissão, 2006). Com esta ação pretendeu lançar o debate sobre uma futura política marítima europeia, focada numa abordagem holística e numa governação integrada do mar, através de políticas intersectoriais e multidisciplinares comuns.

Durante o período de debate deste “*Livro Verde*”, Portugal assumiu uma postura particularmente proativa, em parte resultante das iniciativas nacionais desenvolvidas nos anos anteriores que culminaram na aprovação da Estratégia Nacional para o Mar (ENM) de 2006 (Conselho de Ministros, 2006). Foi também neste período que se constituíram a Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)⁸, que integra todos os ministérios com competências na área do mar, e o Fórum Permanente para os Assuntos do Mar, aberto à sociedade civil. E foi ainda durante a presidência Portuguesa do Conselho da UE, de julho a dezembro de 2007, que essa proatividade se revelou mais eficaz, com destaque para uma conferência ministerial, em Lisboa a 22 de Outubro, cujos “...resultados... serviram de base ao texto sobre *Política Marítima Europeia integrada*...” (MNE, 2007, p. 56). Este conjunto de iniciativas, e a postura proativa, contribuiu para Portugal construir uma imagem de conhecimento e competência nestas matérias que é, hoje, usualmente reconhecida pela UE (Ribeiro, 2014).

Efetivamente a PMEI, cujo texto original foi adotada ainda em 2007, tem como objetivo central garantir uma abordagem mais coerente e coordenada dos assuntos marítimos, reforçando a coordenação entre diferentes domínios políticos (Comissão, 2007). Adicionalmente, visa o desenvolvimento de políticas sectoriais, inseridas nesse quadro global e estimular tomadas de decisão de forma integrada, identificando diversos projetos a desenvolver, dos quais se faz eco particular aos seguintes: criar um espaço de transporte marítimo europeu sem barreiras; estabelecer diretrizes para a elaboração de

⁸ A primeira reunião da CIAM ocorreu a 16 de maio de 2007.



políticas marítimas nacionais integradas; desenvolver uma rede europeia de vigilância marítima; e criar uma rede europeia de “clusters” marítimos.

Foram entretanto efetuadas duas revisões à PMEI: a primeira em 2009 (Comissão, 2009b) e mais recentemente em 2012 (Comissão, 2012b). A PMEI, assim revista, passou a incidir transversalmente sobre as seguintes áreas:

- “Crescimento azul” - concentrando esforços no crescimento económico, no emprego e na inovação sustentáveis que, atendendo à sobrevinda crise financeira, o setor marítimo possa proporcionar, contribuindo desse modo para a estratégia de crescimento “Europa 2020”;
- Conhecimento e dados sobre o meio marinho - integrando dados de diversas proveniências sobre o meio marinho com o objetivo de ajudar a indústria e as autoridades públicas nos seus processos de decisão e de melhorar a compreensão do comportamento dos mares;
- Ordenamento do espaço marítimo - propondo legislação tendo em vista a criação de um quadro comum para o ordenamento do espaço marítimo e para a gestão costeira integrada;
- Estratégias para as bacias marítimas - promovendo estratégias de crescimento e desenvolvimento que potenciem os pontos fortes de cada grande região marítima da EU;
- Vigilância marítima integrada - visando desenvolver e colocar à disposição das autoridades intervenientes, meios para permitir a troca de informações e de dados relativos à vigilância marítima.

No quadro das medidas referidas para a execução da PMEI, releva-se naturalmente esta última, atinente à criação de uma rede europeia de vigilância marítima. A UE reconhece que as atividades de vigilância marítima são exercidas pelos Estados-Membros, pese embora as ameaças tenham um cariz transnacional, e que na maioria dos Estados existe uma grande diversidade de autoridades com competências atribuídas em matéria de vigilância das pescas, proteção do ambiente, policiamento dos mares ou imigração, atuando por vezes de forma independente, com utilização ineficiente de recursos que já serão escassos.



Relacionado com o tema da vigilância marítima, importa também referir o projeto-piloto BlueMassMed, que envolveu seis Estados-Membros da União⁹ e mais de 30 agências e organizações competentes. Este projeto desenvolveu-se durante cerca de dois anos, com o objetivo de encontrar soluções e produzir orientações - organizacionais, técnicas e legais - para definir o melhor ambiente para partilha de informação relevante para a vigilância marítima e desta forma atuar implicitamente como demonstrador tecnológico.

Os resultados apresentados na sessão final de demonstração e as “lições aprendidas” constantes do relatório final esclarecem que o projeto “...*didn’t encounter insurmountable technical obstacle to realise its experimental system.*”¹⁰ (Comissão, 2012a, p. 26) ou seja as maiores dificuldades para a integração desta informação serão expectavelmente de natureza legal ou organizacional.

Consequentemente, foi estabelecida a ambição de trabalhar na “...*criação de um ambiente comum de partilha da informação (CISE) do domínio marítimo da UE*” (Comissão, 2012b, p. 5), crucial para garantir uma utilização segura do espaço marinho.

Considerando que estão envolvidas atividades relacionadas com sete sectores ou comunidades de utilizadores relevantes, nomeadamente a preservação do ambiente marinho, a fiscalização do cumprimento da lei, o controlo das pescas, o controlo das fronteiras e o controlo aduaneiro, a segurança marítima - nas vertentes *safety* e *security* - e as tarefas de defesa efetuadas pelas marinhas nacionais, que envolvem cerca de 400 autoridades públicas, (ver Figura nº 1) percebe-se a dimensão do projeto, nas suas extensões relacional e organizacional (Comissão, 2010a).

Na “Declaração de Limassol” os ministros dos Estados-Membros, reiteraram o compromisso político em apoiar “...*a integração da vigilância marítima rumo à criação, até 2020, de um ambiente comum de partilha de informações no domínio marítimo da UE, ativo e operacional, ...*” (Conselho, 2012c, p. 5).

Com o propósito de iniciar a implementação do CISE, a Comissão elaborou entretanto um “*White Paper*” identificando os problemas - legais, técnicos e de “cultura organizacional” - a enfrentar e estabelecendo um roteiro para a execução deste projeto de integração (Comissão, 2012c).

⁹ Espanha, França, Grécia, Itália, Malta e Portugal.

¹⁰ “...não encontrou obstáculo técnico intransponível para concretizar o seu sistema experimental” – tradução do autor.

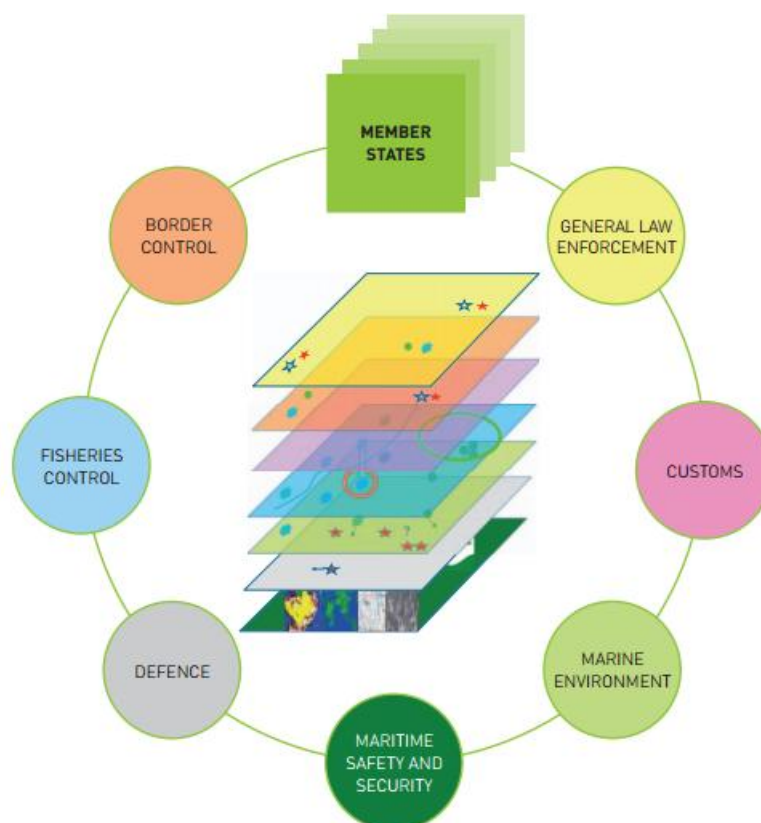


Figura nº 1 – As sete comunidades de utilizadores do CISE.
Fonte: (Comissão, 2010a)

A UE pretende assim disponibilizar informação relativamente a ocorrências no mar, sejam elas de origem natural ou provocadas pelo homem, involuntariamente (*safety*) ou intencionalmente (*security*), e deste modo criar um dos alicerces para a construção de uma estratégia marítima centrada no conhecimento.

Além de estimular a partilha de dados a nível transfronteiriço de forma segura e mais eficiente, melhorando a relação custo/eficácia da “vigilância marítima”, a evolução do processo de implantação do CISE insere-se também nas políticas de “crescimento azul” e na “Agenda digital” da EU.

Poderemos eventualmente considerar que o CISE é um componente de “...programas e actividades que enformam, em parte, a génese de uma estratégia marítima europeia.” (Pedra, 2011). Contudo, um instrumento não é uma estratégia.

d. A importância da segurança no mar para a UE

Para avaliar a atuação da UE relativamente à segurança marítima convém recordar que ela será função de dois requisitos conflituantes: da capacidade e da ambição. A



grande dificuldade em balancear os dois requisitos resulta em visões e atuações diferentes, consoante se analise o espaço próximo ou o espaço global. Essa dicotomia é de carácter transversal porque, ignorando as organizações internacionais, apenas os EUA têm, para além da ambição, também a capacidade para abordar a segurança marítima na perspetiva do mar global. Todos os restantes atores têm diferentes abordagens consoante estejam a referir-se ao mar próximo ou ao mar global (Rodrigues, 2013b).

A preocupação com a vizinhança está reconhecida: “...a Europa tem de assumir maior responsabilidade pela sua própria segurança e a da sua vizinhança” (Alta Representante, 2013b, p. 2)¹¹. Diversos documentos têm refletido a apreciação da situação, do espaço de vizinhança e em particular do “mar próximo”.

A Norte assinala-se o Oceano Ártico, onde, em antecipação a uma eventual redução das calotes geladas polares já se prepara uma “corrida” para delimitação dos possíveis recursos do subsolo, a UE estabeleceu a orientação estratégica para o Ártico (Comissão, 2013a). Não será desinteressadamente que a Estratégia de Segurança dos EUA (USA, 2010) conclui a sua análise aos desafios globais principais referindo-se explicitamente ao Ártico.

A Leste, relevam particularmente os últimos dez anos de alargamento da UE. Entre 2004 e 2014 a União passou a incluir mais treze Estados. Paz, estabilidade e segurança foram os principais fatores motivadores do alargamento, mas tal facto significou também novas interpretações do conceito de segurança e novos vizinhos, ou zonas de vizinhança, instáveis e pouco seguras. Dos países que integraram a UE em 2004, oito garantiram de antemão a adesão à NATO, confirmando a perceção que esta Aliança é o efetivo fornecedor de “segurança”. Este alargamento a Leste tem contribuído para que a UE afaste o seu “foco” original do Oceano Atlântico, em direção ao Mediterrâneo e ao mar Negro (Germond, 2011). Contudo, a recente crise na Ucrânia poderá inverter esta tendência, proporcionando uma “nova narrativa” para a NATO e recordando a importância do Atlântico como retaguarda segura da UE (Dempsey, 2014).

A Sul, o Mediterrâneo que, entre as suas margens norte e sul, configura uma das regiões com o maior diferencial económico mundial entre Estados vizinhos (o maior, se

¹¹ A designação completa é Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que neste estudo será todavia abreviada para Alta Representante.



excluirmos as Coreias) (Lesser, 2008). Assinale-se aqui, além da perene rivalidade e disputa latente entre a Turquia e a Grécia sobre o mar Egeu (Ortolland, 2009), a descoberta recente de reservas de petróleo e gás na confluência das ZEE de Chipre e Israel que tem suscitado agitação em Israel (Economist, 2010) e ajuda a entender o “esfriamento” das relações entre este país e a Turquia, substituídas por um novo realinhamento com a Grécia e com Chipre.

A fronteira Ocidental - com o Oceano Atlântico e naturalmente a que inclui Portugal - surge assim, singelamente, na perspetiva da UE como, de todas, a fronteira que suscita menos apreensões numa perspetiva de segurança (*security*). É de admitir que este facto terá reflexos na elaboração da futura estratégia europeia de segurança marítima, condenando esta “fronteira” a um “apagamento” relativo.

Importa também analisar um conjunto de tendências gerais que deverão ter impactos duradouros na evolução dos interesses marítimos da UE na ótica do “mar global”.

Em primeiro lugar refiram-se os fluxos de transporte marítimo de e para a UE. As indústrias e o comércio europeus estão cada vez mais integrados - e dependentes - de uma rede de transporte marítimo, que se constitui como o motor da globalização e da crescente interdependência mundial. No entanto, o aumento de prosperidade associada a estas interações globais também tem contribuído para atrair atores não-estatais ilegais, como piratas, terroristas e organizações criminosas, sobretudo ao longo das principais linhas de comunicação marítima (SLOC)¹² e dos pontos de “estrangulamento”¹³ dessa rede de transporte marítimo – ver a Figura nº 2.

A iminente emergência de novas potências, também com ambições marítimas, irá alterar o equilíbrio geoestratégico no mar. O poder dos EUA é ainda incontestado, sobretudo na sua dimensão naval, mas assiste-se, simultaneamente, a uma autoassumida retração da iniciativa americana e a uma afirmação de potências emergentes.

Esta realidade aconselha que a UE edifique uma estratégia de segurança marítima própria, tendo em conta a natureza cada vez mais global das ameaças e desafios marítimos, que permita uma maior articulação entre a política marítima integrada da UE e a dimensão marítima das EES e ESI. Esta nova estratégia, sem esquecer os aspetos

¹² Usar-se-á a abreviatura, mais comum, na sua expressão em língua inglesa - *Sea Lines Of Communication*.

¹³ De igual forma prefere-se a expressão inglesa, mais usualmente utilizada - “*choke points*”.

mais preocupantes de segurança próxima nas fronteiras marítimas - normalmente associados às ameaças transnacionais -, deve responder à crescente necessidade de segurança dos fluxos marítimos globais, procurando assegurar a continuidade desses fluxos ao longo das SLOC da UE (Bher et al., 2013, pp. 40-61).

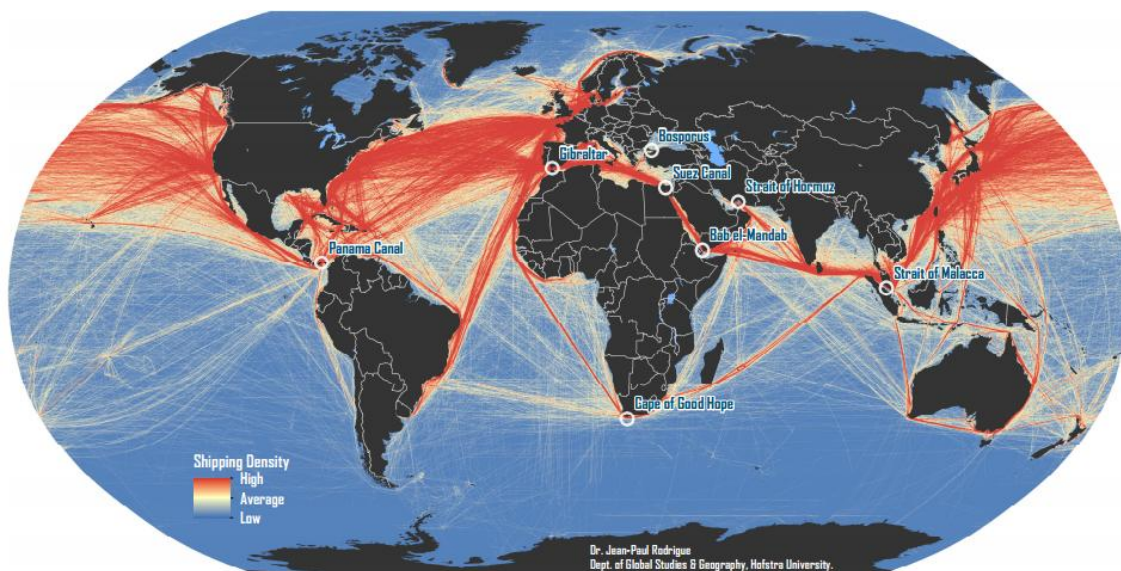


Figura nº 2 – Densidade do transporte marítimo e “choke points”.

Fonte: (Rodrigue, 2013)

A necessidade de definir uma EESM que venha a estabelecer o conjunto de instrumentos para contribuir para um espaço marítimo global mais estável e mais seguro, está reconhecida pela UE, com o Conselho da UE e o Parlamento a convidarem a Alta Representante e a Comissão a prepararem conjuntamente este documento no âmbito da ESS (Conselho, 2010b), (Parlamento, 2013) e, mais recentemente, nas conclusões da reunião do Conselho Europeu (Conselho Europeu, 2013).

É evidente a desarticulação atual entre as estratégias de segurança da UE – concretamente: a ESI e a EES, que nos seus textos são virtualmente omissas em relação aos assuntos do domínio marítimo - e a PMEI, extremamente centrada nos aspetos económicos e na coordenação de atividades marítimas correlacionadas, que estabelece um objetivo apenas marginalmente relacionado com a segurança-*security* marítima: a implementação de um sistema de vigilância marítima integrada.

e. Síntese conclusiva

A revisão da documentação estruturante da UE relativa à segurança denota uma dicotomia entre segurança externa e interna, apesar de identificarem ameaças comuns e de estabelecerem objetivos que se sobrepõem. A ESS quase ignora a dimensão marítima



da segurança da Europa, aflorando o assunto de forma muito breve e reducionista ao mencionar a pirataria no mar. Por seu lado, a ESI alude às fronteiras externas, que incluem naturalmente as fronteiras marítimas, sem contudo as referir e sem integrar o domínio marítimo no universo da segurança.

Uma apreciação da PMEI e das diretrizes que lhe estão associadas permite constatar que o seu foco incide no desenvolvimento do mar, assente nas dimensões económica, social e ambiental. As referências à segurança refletem preocupações para que a exploração do mar se faça de uma forma segura (*safety*) para pessoas, bens e ambiente. A abordagem à vigilância marítima é a única incursão sobre a segurança-*security* e que ainda assim assume um cariz parcelar, considerando aquela vigilância apenas instrumental e na medida em que pode servir também para a segurança-*safety*.

Considera-se assim que a hipótese “*As opções plasmadas na documentação estruturante da UE, ao nível estratégico - especificamente a EES, a ESI e a PMEI - descurem a abordagem da segurança no mar, articulando-se com hiatos significativos*” foi validada e, consequentemente, respondida a QD “*Como se articulam, atualmente, as opções estratégicas da UE na perspetiva da segurança no mar?*”.



2. Prospetivas para a futura EESM

a. Exposição de um enquadramento teórico

O conceito de segurança, que estava fortemente ancorado na rivalidade política e militar da Guerra Fria durante a segunda metade do século XX, reemergiu com o fim deste conflito a requerer uma definição mais abrangente e englobando outros setores para além destes dois.

Das teorias sobre segurança numa perspetiva abrangente - i.e. para além do seu entendimento tradicional, estritamente militar e eventualmente político - a “escola de Copenhaga”¹⁴ é especialmente significativa, por ter sido a primeira que estruturou os estudos de segurança considerando três níveis de análise - individual, nacional e internacional - e cinco dimensões (ou setores) de interesse. Considera que as ameaças podem ter origens diversas mas todas elas são passíveis de agrupamento em cinco setores: o militar, o político, o económico, o ambiental e o societal (Buzan, 1983). Sucederam-se depois outras escolas (a dos “estudos críticos de segurança” e a escola de Paris), mas a teorização da “escola de Copenhaga” é a que está mais profundamente estudada e documentada, sendo considerada bastante abrangente (Williams, 2008, pp. 68-71).

Embora outros académicos tenham proposto categorias alternativas para as dimensões de análise, tais como energia, recursos alimentares, migrações, etc., todas elas poderão ser reagrupadas em um, ou mais, dos setores propostos pela “escola de Copenhaga”, conforme se poderá verificar no Anexo A que apresenta uma descrição mais detalhada dos níveis de análise e dos setores de interesse expostos resumidamente nos subcapítulos seguintes.

(1) Indivíduo, Estado e comunidade internacional

Esta “escola” considera que o Estado é ainda o ator de referência nos estudos sobre o tema, mas a segurança dos indivíduos (ou de grupos religiosos, étnicos, tribais e outras unidades sub-estatais) tem de ser relevada. Este nível de segurança está diretamente associado com o relacionamento que os indivíduos mantêm com o Estado e, também, em que extensão o Estado é capaz de os proteger de ameaças com origem externa.

¹⁴ O termo “escola de Copenhaga” é usado frequentemente para referir os trabalhos desenvolvidos principalmente por Barry Buzan e Ole Weaver, entre outros, sob os auspícios do COPRI – Copenhagen Peace Research Institute.

Começando por analisar primeiro a segurança na perspetiva do indivíduo e retomando a abordagem a partir da pirâmide de necessidades individuais de Maslow sobre o entendimento da segurança individual, esta “escola” afirma que tal pode ser definida por um conjunto de fatores como “...*sobrevivência, saúde, estatuto, riqueza, liberdade*...” (Buzan, 1983, p. 18) entre outros agentes.

No entanto, os aspetos da segurança ao nível individual que interessa referir identificam-se com ameaças sociais: as resultantes do indivíduo viver inserido em comunidade, com as respetivas consequências nos planos sociais, económico e político. As ameaças sociais são, por seu turno, classificadas em ameaças físicas (dor, ferimento, etc.), ameaças económicas (negação do acesso ao trabalho ou a recursos, destruição de propriedade, etc.) e ameaças aos direitos (detenção, negação dos direitos civis...).

O segundo nível de análise refere-se ao Estado. Uma abordagem à sua natureza determina que o Estado, entendido como elemento base das “relações internacionais”, tem subjacente uma trindade de componentes – uma “base física”, uma “ideia” ou conceito de Estado e um conjunto de instituições (Buzan, 1983, pp. 36-68), conforme se observa na Figura nº 3.



Figura nº 3 – As componentes do Estado.
Fonte: Autor, adaptado de (Buzan, 1983)

Depois destes níveis, na segurança ao nível internacional analisam-se os fatores que influenciam o comportamento dos Estados e as consequentes implicações para a segurança entre eles. Neste terceiro nível é introduzido o conceito de “complexo de segurança regional”, que foi inicialmente desenvolvido em 1991 (Buzan, 1991, pp. 186 - 229), mas recebeu um tratamento mais detalhado em 2003 (Buzan & al, 2003, pp. 40-89).



Estas entidades são definidas como conjuntos de unidades cujos processos e dinâmicas de segurança " *...estão tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros...*"¹⁵ (*Idem*, p. 44). Argumenta-se que na Europa existem dois destes “complexos”, um centrado na UE e outro na Rússia (*Idem*, p. 342-439).

(2) Dimensões de análise

Os setores de segurança são dimensões de análise que envolvem definições especiais dos correspondentes objetos de referência e formas particulares de interação entre eles, em termos de segurança.

Setor Militar

De acordo com os investigadores desta “escola”, é neste setor (em conjunto com o setor político) que o processo de securitização¹⁶ está mais institucionalizado (Buzan & al, 1998, pp. 49-70). Com a concentração e a institucionalização do uso da força pelo Estado moderno, as elites militares e outros atores políticos tornaram-se os principais porta-vozes, legais, das ameaças à segurança nacional e o Estado é, portanto, o principal objeto de referência.

Setor Político

A escola de Copenhaga considera que as ameaças políticas têm por objetivo desgastar ou destruir a estabilidade organizacional do Estado, procurando atacar um, ou mais, dos seus componentes: normalmente as “ideias” de Estado, ou as suas instituições¹⁷ (Buzan, 1983, p. 40).

Assim os Estados - e seus componentes - são o principal objeto de referência neste setor, e os securitizadores deste setor são na sua vasta maioria os atores governamentais.

Setor Económico

Como premissa, para que uma economia de mercado seja eficiente na sua plenitude, é suposto que os agentes económicos se sintam inseguros. O que suscita a questões como “*o que significa «segurança económica», numa economia de mercado?*”

¹⁵ Tradução do autor.

¹⁶ Securitização é o processo pelo qual um ator define que um determinado assunto - ou outro ator - é uma “ameaça existencial” para um objeto de referência em particular e essa ação é aceite pelo público relevante. Ver desenvolvimento do tema no Anexo A.

¹⁷ Isto porque os ataques à sua “base física” tenderão a ser consideradas ameaças militares.



e “a partir de quando é que «segurança económica» pode ser qualificada como tal?” (Buzan & al, 1998, p. 99). O próprio autor, para ultrapassar este aparente dilema, propõe então o critério: a insegurança económica só se constituirá em ameaça quando ultrapassar a esfera económica, propagando os seus efeitos para os setores militar e político.

Neste setor, a definição do objeto de referência dependerá da posição ideológica, tendencialmente mais mercantilista ou liberal. Os primeiros sustentarão que o Estado é principal objeto do setor e os liberais defenderão que esse lugar é ocupado pelas regras que garantem o bom funcionamento dos mercados.

Setor Societal

O setor societal foi introduzido pela “escola de Copenhaga” em 1993 e está ligado ao conceito de identidade coletiva, ou de sociedade, que, sucessivamente extrapolado, conduz ao conceito de nação, independente do conceito de Estado (Waeber & al, 1993). Para além das nações, estas identidades coletivas no sistema internacional moderno, podem estar organizadas sob as formas de tribos, clãs, etnias, nações e ainda civilizações ou religiões. Afirma-se que a definição das ameaças, neste setor, varia com o entendimento de “sociedade” e a existência de um ou mais objetos de referência está dependente da coesão entre as várias identidades coletivas ou sociedades presentes. Segurança societal pode ser definida com a “*aptidão de uma sociedade perdurar, mantendo o seu carácter essencial em face de alterações das condições envolventes e das ameaças, possíveis ou reais*” (Waeber & al, 1993, p. 23).

Setor Ambiental

Podem ser identificadas duas particularidades neste setor: em primeiro lugar, as ameaças ao meio ambiente usualmente não são intencionais e, segundo, há ainda grandes incertezas sobre as estruturas políticas que resultarão das questões ambientais (Buzan, 1991, p. 132) e (Buzan & al, 1998, p. 71).

O reconhecimento de “saberes específicos” e de isenção da comunidade científica, relativamente a outros poderes, poderá conferir-lhe a autoridade suficiente para que ela se estabeleça como o principal ator securitizador dos problemas ambientais. Reconhecem-se dois objetos de referência principais no setor ambiental: o próprio meio ambiente e o nexos entre ambiente e progresso civilizacional (Buzan & al, 1998, p. 76).

É possível elaborar uma representação, conforme se propõe na figura seguinte, que integre o conjunto dos níveis e de dimensões de análise, face ao âmbito

dos riscos e de ameaças, e que permite uma visão da abrangência mas também da complexidade que a conceptualização desta “escola” propõe para abordar as questões da segurança.

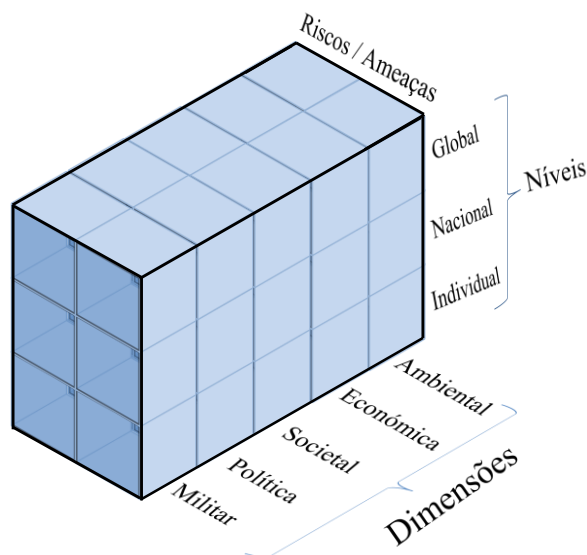


Figura nº 4 – A abrangência da “segurança” para a “escola de Copenhaga”.
Fonte: Autor

b. A segurança da UE na ótica da “escola de Copenhaga”

Considerando o enquadramento conceptual abrangente da segurança referido no subcapítulo anterior é oportuno analisar a atuação que a UE tem privilegiado mais recentemente, para enfrentar as ameaças à sua segurança. Esta apreciação, que incide mais sobre as ações do que as estruturas organizacionais, começa com uma perspetiva genérica e irá progressivamente evoluído para uma avaliação mais focada na atuação da UE relacionada com a segurança marítima.

A eclosão dos conflitos nos Balcãs, na última década do século XX, evidenciou que a UE precisaria de assumir mais responsabilidades em matéria de prevenção de conflitos e de gestão de segurança. As condições para o emprego da dimensão militar já haviam sido aprovadas pelo Conselho de Ministros da UEO em 1992, com as chamadas "missões de Petersberg" (Conselho UEO, 1992).

O Tratado de Maastricht, ratificado em 1993, criou a estrutura de “três pilares”¹⁸. Os Estados-Membros decidiram então instituir uma política comum para as “relações externas”, visando reduzir o contraste entre a força económica da UE e o seu limitado

¹⁸ Entretanto abolida com o Tratado de Lisboa.



peso político na comunidade internacional, considerando este domínio o segundo pilar. A integração das “missões de Petersberg” no tratado de Amsterdão, em vigor desde 1999, e, simultaneamente, a criação do cargo de "Alto Representante para a Política Externa e de Segurança" costumam ser assinalados como os marcos originadores da atual Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que integra a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)¹⁹ - designações consagradas com o Tratado de Lisboa.

Desde então a PCSD tem sofrido alterações com algum significado. Ainda orientada pelas "missões de Petersberg", a UE tem vindo a adotar uma abordagem global²⁰ para a segurança, abrangendo, para além das operações de conteúdo militar, as missões de gestão de crises, com particular ênfase para as missões de cariz humanitário e de manutenção da paz.

Em comunicação recente, a Alta Representante esclarece, à luz da abordagem global, quais as ações concretas que a UE passará a privilegiar relativamente à resolução de crises e conflitos externos (Alta Representante, 2013a). São elencados os instrumentos diplomáticos, de segurança e militar, comercial e financeiro e o da cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária, numa sobreposição assinalável com os setores propostos pela escola de Copenhaga.

O alinhamento entre estes princípios da abordagem global, tal como a interpreta a UE, e a conceptualização vista no subcapítulo anterior é evidente, considerando alguns autores que esta comparação se prolonga mesmo numa variante discursiva “securitizante” “...no sentido que lhe dá a escola de Copenhaga” (Wendling, 2010, p. 14).

O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, estabelece inovações com a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a nomeação do Alto Representante para a PESC. A estrutura do pós-Lisboa assumiu, entre outros, o objetivo de resolver limitações relacionadas com a cooperação civil-militar, a coordenação interagências, bem como o processo político de tomada de decisão no domínio das relações externas.

Este tratado também estabelece os objetivos gerais da UE para a ação externa, que incluem a promoção da “... *democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela*

¹⁹ Ou CFSP - *Common Foreign and Security Policy* e CSDP - *Common Security and Defence Policy*, respetivamente, em língua inglesa.

²⁰ Expressão utilizada nos textos mais recentes da UE, e também adotada neste documento, para corresponder à designação “*comprehensive approach*”.



dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional." (UE, 2007, p. 23). Mais adiante afirma-se ainda que a PCSD, apoiada num conjunto de instrumentos civis e militares, garante uma capacidade que pode ser utilizada para " *...assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas...*" (Idem, p. 153).

Uma análise efetuada às capacidades da UE como ator de segurança, nesta perspetiva global (Rieker, 2007), concluiu que:

- A UE dispõe de instituições e metodologias para regular a sua atuação em assuntos de segurança, embora o enquadramento legislativo e organizacional, de grande complexidade, possa impor limites à coerência na atuação;
- Os recursos disponibilizados são limitados e, embora os recursos financeiros tenham aumentado depois de 2005, os recursos humanos ligados a assuntos de política de segurança reduziram. A nível material são identificadas limitações, sobretudo de treino conjunto e de interoperabilidade;
- Como limitações mais significativas, identificam-se as relacionadas com as “*organizing skills*”²¹ (Rieker, 2007, p. 41). A distribuição de competências entre o Conselho da UE e a Comissão - envolvendo vários Comissários - impossibilita a criação de uma cadeia de comando única para dirigir todos os instrumentos que a UE tem ao dispor.

A criação do cargo de Alta Representante – que assumiria as correspondentes competências da Comissão para as relações externas, atento o facto de ser simultaneamente a sua vice-presidente – é um passo no sentido simplificar a estrutura e de reduzir as limitações organizacionais atrás referidas, com sucesso ainda por comprovar.

É possível verificar que, das missões e operações no âmbito da PCSD atualmente em curso, dois terços são consideradas missões civis, conforme ilustra a Figura nº 5.

O foco destas missões assenta principalmente na (re)construção das instituições do Estado que está a ser apoiado, nomeadamente colaborando em tarefas de manutenção da lei e da ordem – apoiando a reconstituição e as tarefas da polícia e as suas interações com a justiça, protegendo minorias, reforçando a sociedade civil e criando capacidades

²¹ Que numa tradução literal poderia ser lido como “aptidões organizacionais”, mas, dado o sentido do texto original, será mais apropriado considerar “limitações organizacionais”.



de proteção civil (Conselho, 2010a) e (Conselho, 2009). As tarefas podem também incluir o treino das forças de segurança no combate ao terrorismo e ao crime organizado (SEAE, 2014a).

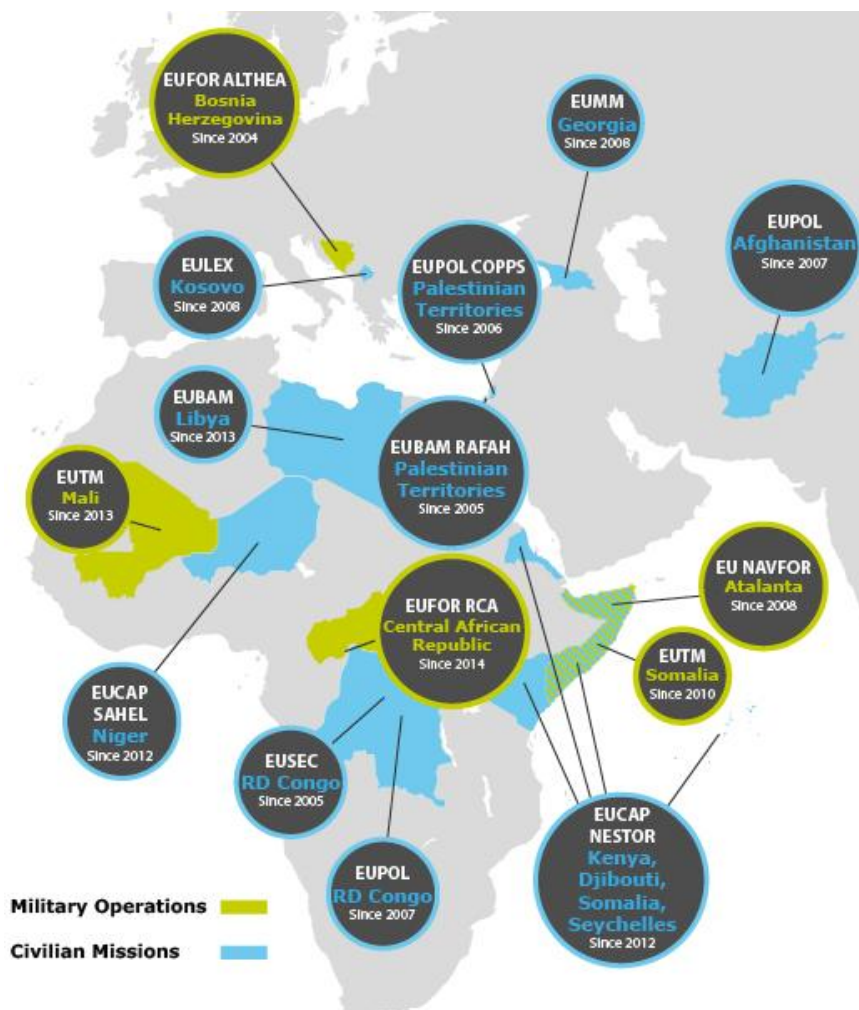


Figura nº 5 – Missões e operações da PCSD, 2014.
Fonte: (SEAE, 2014b) .

Uma análise das operações militares da UE nos últimos dez anos considera-as um “*sucesso discreto*”, embora as seis operações militares que foram desenvolvidas neste período tenham reforçado a convicção de que a UE é tendencialmente um fornecedor de segurança regional (Engberg, 2013).

Centrando agora a atenção na avaliação da segurança marítima, para analisar de que forma os diferentes instrumentos da UE são utilizados neste domínio é incontornável referir a operação Atalanta, considerada um caso de sucesso (Parlamento, 2013), e analisar a atuação da UE na região do golfo de Adém.



Em 2010, foi adotada uma resolução do Conselho da UE, relacionada com a segurança marítima, que salienta a necessidade da UE assumir um papel mais ativo na promoção da segurança marítima global, abordando a tipologia de ameaças identificada na EES (Conselho, 2010b). Tal desiderato exigiria uma combinação de capacidades civis e militares, envolvendo tanto as instituições da UE como dos Estados-Membros. Para além da definição de uma estratégia de segurança para o domínio marítimo global, a declaração ambicionava a possível criação de uma “Força Tarefa” no contexto da PCSD.

As ações de pirataria ocorridas na parte ocidental do oceano Índico e os seus efeitos sobre a segurança marítima e o comércio internacional, de que a UE é particularmente dependente, motivaram o início da operação Atalanta em fins de 2008. Esta operação, desencadeada no enquadramento da PCSD e cumprindo mandatos da ONU, prolongar-se-á, de acordo com a decisão em vigor do Conselho da UE, até ao final do corrente ano e está também mandatada para monitorização das atividades de pesca nas costas da Somália (Conselho, 2012a). É de relevar no entanto a inserção desta operação num âmbito mais alargado, que inclui também as missões EUCAP Nestor (missão civil destinada a reforçar a autoridade do Estado no mar, em quatro países da região) e EUTM Somália (missão de treino militar destinado aos membros das renovadas FFAA da Somália).

Em conjunto com uma atribuição aproximada de 216 milhões de euros, a coberto do 10º Fundo Europeu para o Desenvolvimento, que incide principalmente sobre os sectores da “governança”, educação e desenvolvimento rural, a atuação da UE na região, e em particular a operação Atalanta, é considerada um “...*dos primeiros exemplos oficiais da utilização da abordagem global pela...*” UE, numa zona instável (Wendling, 2010, p. 35).

Preocupada em evitar que a pirataria alastre para outros países da bacia do Índico, a UE deu início ao programa *Critical Maritime Routes* (CRM) visando garantir a segurança (*safety* e *security*) do transporte marítimo e das principais rotas marítimas afetadas por este fenómeno. O programa centra-se no treino para capacitação das autoridades e das agências locais de manutenção da lei e da ordem, com enfoque no combate à pirataria e nos assaltos à mão armada, no mar (Comissão, 2011).

A importância geoestratégica, para a UE, da região do Corno de África motivou o Conselho a adotar um quadro estratégico próprio para a região, com o objetivo



declarado de contribuir para "...a paz, estabilidade, segurança, prosperidade e o estabelecimento de um governo responsável..." na região (Conselho, 2011, p. 3). A iniciativa apela para uma estratégia multissetorial abrangendo cinco áreas de ação: edificar estruturas cívicas e políticas robustas e responsáveis; contribuir para a resolução e prevenção de conflitos; mitigar ameaças de segurança provenientes da região; promover o crescimento económico; e apoiar a cooperação económica regional.

Acontecimentos mais recentes aumentaram a perceção de que o fenómeno da pirataria está a alastrar para a costa Ocidental africana e para o Golfo da Guiné, embora com contornos e tipologia diferentes. Em consequência, a Comissão Europeia deu início ao programa *Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea* (CRIMGO), destinado a reforçar a segurança marítima, em quatro países da região²², privilegiando quatro linhas de ação: estabelecer uma rede de partilha de informação regional; proporcionar formação relacionada com as funções de “guarda costeira”; desenvolver um quadro para a cooperação interagências e promover a cooperação operacional interagências (Comissão, 2013b).

A crescente preocupação com esta região, que a recente crise da Crimeia aliada à dependência energética da UE fazem ganhar nova relevância, fica evidenciada com a recentíssima adoção da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné (Conselho, 2014a). Esta estratégia centra-se em quatro objetivos que se alinham naturalmente com o programa CRIMGO:

- Objetivo 1 - Construir um entendimento comum, entre os países da região e a comunidade internacional, relativo ao nível das ameaças no Golfo de Guiné, assim como à necessidade de as enfrentar;
- Objetivo 2 - Auxiliar os governos da região na edificação e consolidação das instituições e das capacidades para garantir a segurança e o Estado de Direito;
- Objetivo 3 - Apoiar o desenvolvimento de economias prósperas nos países da região, que lhes permitam oferecer serviços básicos, oportunidades de emprego e reduzir a pobreza dos seus cidadãos;
- Objetivo 4 - Reforçar as estruturas de cooperação entre os países da região para assegurar uma ação eficaz através das suas fronteiras comuns, tanto marítimas como terrestres.

²² Incluindo países da CPLP.



O *Institute for Security Studies* produz um Anuário da Segurança Europeia que colige dados relacionados com os recursos financeiros atribuídos aos diferentes instrumentos, que a UE considera relevantes, em matéria de segurança (EUISS, 2013). Reproduz-se aqui graficamente, na Figura nº 6, a evolução do financiamento da PESC (e a repartição da PCSD pelas missões civis e operações militares). No Anexo B produz-se uma apreciação mais detalhada dos diferentes instrumentos utilizados pela UE, considerados naturalmente no enquadramento da abordagem global em matéria de segurança.

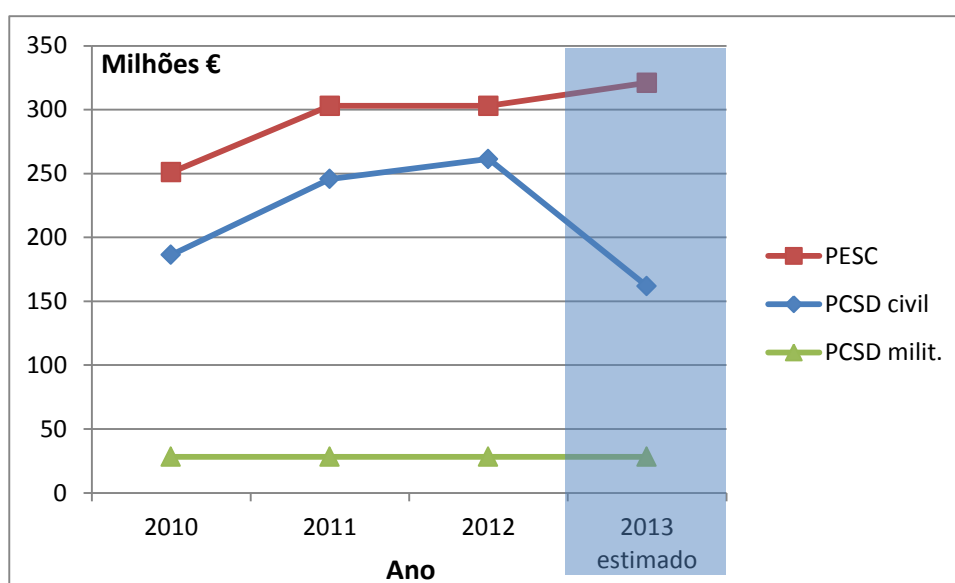


Figura nº 6 – Evolução dos orçamentos da PESC.
Fonte: (EUISS, 2013)

Esta análise, da afetação financeira aos diversos instrumentos de segurança, permite concluir que, embora se registem progressos recentes no financiamento das capacidades militares, genericamente a “...UE continua a ser predominantemente um ator civil de gestão de crises” (Rieker, 2007, p. 31).

Uma apreciação similar da atuação da UE especificamente enquanto produtor de segurança no domínio marítimo, ainda no Anexo B, constata que a dimensão militar representa sensivelmente 20% dos recursos financeiros disponibilizados, confirmando que a interpretação do conceito da abordagem global, pela UE, privilegia a atribuição de recursos financeiros às dimensões societal, política e sobretudo à dimensão económica.



c. Síntese conclusiva

O breve estudo da conceptualização da “escola de Copenhaga” permite formular um enquadramento teórico abrangente e estabelecer uma visão holística da segurança, nos seus diferentes níveis - do indivíduo, do Estado e na perspetiva internacional - e nas várias dimensões de análise, que transbordam os setores tradicionais: militar e político. Esta conceptualização proporciona uma moldura adequada para melhor contextualizar e compreender a abordagem global que a UE tem vindo a adotar relativamente ao tema da segurança.

Uma análise empírica da atuação, do esforço e dos recursos que a União tem aplicado permite deduzir intenções e confirmar que o seu posicionamento como ator de segurança está em alinhamento com os valores de ordem económica e do respeito pelo “Estado de Direito” que estão na génese da construção da UE. A dimensão económica tem preponderância na definição da sua ação, sendo também de relevar preocupações com os aspetos sociais e societais e de natureza ambiental, em detrimento relativo dos setores político e sobretudo militar, constatação que se verifica também no que à segurança marítima concerne.

Fica assim validade a hipótese “*A abordagem da “escola de Copenhaga” permite deduzir como critérios os setores político, militar, económico, societal e ambiental, para identificar as opções estratégicas da UE para a segurança no mar*”, subjacente à QD “*Que critérios deduzir para elaborar uma análise prospetiva das opções estratégicas da UE, no âmbito da segurança no mar?*”.



3. Opções de Portugal no quadro da segurança do mar europeu

a. Condicionantes de génese para uma EESM

O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 12 de setembro de 2013, sintetiza bem a necessidade de se elaborar a EESM, referindo que ela deverá reduzir as lacunas entre a PMEI “...*que não integra uma dimensão de segurança...*” e a EES “...*que não aborda os riscos e as ameaças à segurança marítima...*” (Parlamento, 2013)²³. Conclui ainda que “...*a regulação da segurança marítima afetará ... todas as outras componentes da prosperidade e da segurança europeias;*” (*Ibidem*).

Tomando como referência o nexo entre desenvolvimento e segurança assim sublinhado é oportuno produzir um enquadramento, forçosamente resumido, da evolução e do posicionamento institucional, no quadro da UE, das duas “agendas”: desenvolvimento e segurança.

Como se viu, o desenvolvimento, particularmente na sua vertente económica, está na génese da UE. O Tratado de Maastricht, quando criou a estrutura de “três pilares”, inseriu o “desenvolvimento económico” no primeiro pilar – o pilar supranacional, que incluía as políticas integradas, onde os Estados já haviam transferido mais soberania e a via da integração europeia estava mais adiantada, enquanto a PESC constituía o seu segundo pilar.

Com a adoção do Tratado de Amsterdão, em 1999, a Área de Liberdade Segurança e Justiça (ALSJ) - outro domínio relevante para a “segurança”, focada na vertente interna - passou a estar inserida no primeiro pilar. Deu-se assim a “comunitarização” desta área, com a Comissão a assumir o monopólio da iniciativa legislativa sobre os assuntos correspondentes (Vitorino, 2005).

Mais recentemente o Tratado de Lisboa substituiu a estrutura dos “pilares” por uma outra de repartição de competências, cujas principais tipologias são:

- competências exclusivas - domínios onde a UE é a única a poder legislar e a adotar atos vinculativos;
- competências partilhadas - espaços onde a UE e os Estados-Membros estão habilitados a adotar atos vinculativos, mas os Estados só podem exercer competências quando a UE não o tenha feito;
- competências de apoio - áreas onde a UE não dispõe de poder legislativo e só pode intervir para apoiar ou coordenar a ação dos Estados-Membros.

²³ Ponto nº 6 desta Resolução.



Este tratado, no seu Art.º 3º, estipula que a União “...proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas...” (UE, 2007), englobando este espaço no conjunto de competências partilhadas.

A “política externa”, contudo, constitui uma tipologia particular de competências, diferente das anteriores, onde a UE implementa a “política externa” por intermédio, nomeadamente, da Alta Representante, mas os Estados retêm a competência legislativa. Ao contrário da propensão negocial que acompanha as “partilhas de soberania” noutras áreas do processo de integração, nas matérias da PESC - a vertente externa da segurança - os Estados são ainda muito ciosos dos seus poderes (Techau, 2012).

A ALSJ inclui as preocupações com a vertente interna da segurança, mas também com o controlo de fronteiras externas e portanto com os fenómenos transnacionais como a imigração clandestina, o terrorismo ou o tráfico de droga, numa sobreposição com a vertente externa da segurança. Em contraponto à “política externa”, na ALSJ o processo de decisão está já “comunitarizado” com a iniciativa fortemente assumida pela UE, nomeadamente a Comissão.

O Programa de Estocolmo indica claramente que a segurança interna e externa estão fortemente ligadas e que, para a proteção da UE e dos seus cidadãos, é essencial enfrentar as ameaças mais distantes (UE, 2010). “*A distinção entre segurança interna e externa está-se a dissolver*” (Alta Representante, 2013b, p. 1) e é comum ver conceitos de segurança e defesa, segurança interna e externa, entidades civis e militares e setores público e privado aparecerem cada vez mais interligados.

Existem portanto diferenças, de génese e institucionais, entre os domínios da ALSJ e da PCSD que poderão condicionar o relacionamento entre organismos e instituições e a visão de “segurança” que privilegiem.

Para alguns autores, as ligações entre a PCSD e a ALSJ assentam excessivamente na vertente económica e no uso do motor tecnológico e da IDI em temáticas de duplo uso (civil-militar) que revelam a prevalência das rivalidades interinstitucionais da UE (Mawdsley, 2013). Este académico considera que a Comissão tem fomentado uma aliança com a “indústria” por convicção que a tecnologia pode proporcionar segurança, mas, simultaneamente, porque consegue assim manter uma “porta de entrada” para estabelecer diretrizes na área da PCSD.

É neste quadro institucional, de alguma desarticulação entre as vertentes interna e externa da segurança, que a EESM está a ser elaborada. Perspetiva-se portanto que a UE



assumirá agora a intenção de, para o domínio marítimo, também melhorar a coordenação entre os domínios da ALSJ e a PCSD.

Fruto parcial dos constrangimentos institucionais acima expostos, dificilmente se poderá vir a considerar a EESM uma estratégia no sentido clássico, i.e. devendo identificar os fins, avaliar os meios e definir os métodos para adequar uns com os outros²⁴. De facto a UE não dispõe realmente de todos os meios para conseguir determinar as melhores linhas de ação, porque “... *a decisão de empregar e controlar a força militar ou policial, uma vez tomada a decisão, releva não da UE, mas dos Estados...*” (WisePens, 2011).

Antecipa-se ainda que a EESM reunirá o seguinte conjunto de características, de consequências relevantes para os Estados-Membros:

- Será, como a generalidade das diretrizes emanadas pela UE, um documento inclusivo, precavendo excluir quaisquer visões dos Estados sobre o tema e evitando a perceção de haver perdedores. Não deverá portanto estabelecer modelos ou denunciar preferências por soluções organizacionais, que serão deixadas na esfera de decisão dos Estados-Membros;
- Procurará ser integradora, estabelecendo modelos enquadrantes que estimulem a cooperação e a coordenação dentro de cada Estado e entre Estados-Membros, e, sendo a abordagem global incontornavelmente a matriz conceptual, incentivará “...*que todas as agências - quer sejam responsáveis pela segurança da navegação ou pela luta contra os tráficos [-] estejam organizadas e preparadas para coordenar os seus esforços com os meios da Defesa.*” (WisePens, 2011).

b. Uma antevisão da EESM pela UE

A elaboração de um documento estruturante sobre um domínio muito amplo, porque envolve normalmente diversas “partes interessadas”, é um processo complexo, lento e difícil. Recorde-se que, no plano nacional, as entidades com responsabilidades ligadas ao mar incluem organismos, institutos, forças e serviços dos Ministérios da Administração Interna, Agricultura e do Mar, Defesa, Economia, Finanças e Justiça.

²⁴ Tal como, anteriormente, a EES.



Semelhante situação ocorrerá noutros Estados, extrapolando e multiplicando as dificuldades de coordenação quando se passa para o âmbito europeu.

Adicionalmente, para além de tentar conciliar os interesses dos Estados, a UE assistiu também a uma rivalidade entre os seus próprios organismos. Em 2010 o Conselho da UE expressou formalmente uma solicitação para que a Comissão e a Alta Representante elaborassem uma proposta de EESM (Conselho, 2010b).

A presidência espanhola do Conselho da UE, ainda durante esse ano, tomou a iniciativa de propor um documento nesse sentido. Contudo, a existência de conceções próprias e distintas sobre o tema entre as diversas Direções-Gerais (DG) da Comissão, que procuram salvaguardar o âmbito das suas competências das interferências dos Estados-Membros e “...*desconfiando em particular da comunidade de Defesa...*” (Junquera, 2013, p. 3) frustraram essa iniciativa.

O quadro institucional europeu, resultante da implementação do Tratado de Lisboa estava (e continua ...) ainda a estabilizar, com a Comissão e o Conselho da UE a acomodarem-se em novas posições, num cenário que passou a contar com o recém-criado SEAE para apoiar as renovadas funções da Alta Representante, também eles em busca do seu espaço (Monteiro, 2011).

Entretanto, as iniciativas para produzir a EESM foram retomadas e, desde maio de 2013, diversos documentos conceptuais têm estado em consulta junto dos Estados-Membros, visando reunir contributos e matéria para elaborar a EESM (Pereira, 2014). Recentemente foi divulgada uma comunicação conjunta, da Comissão e da Alta Representante, com título abreviado “*Para um domínio marítimo global aberto e seguro...*” que produz alguma aclaração sobre o que expectavelmente será o conteúdo daquela estratégia (Alta Representante, 2014). A análise desta comunicação, à luz da abordagem global perfilhada pela UE, permite identificar quatro princípios basilares, que deverão estar subjacentes aos objetivos estratégicos da EESM e enquadrar a suas linhas de ação prioritárias:

- Uma abordagem transetorial, englobando parceiros civis e militares, públicos e privados;
- A integridade funcional, evitando alterar autoridades, responsabilidades e competências definidas;
- O multilateralismo marítimo, para que a UE possa adotar uma posição representativa de todos os Membros;



- O respeito pelas regras e os princípios do “direito”, que no setor marítimo releva a importância do Direito Marítimo Internacional, da IMO e em particular para o cumprimento da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar²⁵ (UNCLOS).

Espera-se que a EESM venha proporcionar um enquadramento comum no espaço da União, identificando opções para que as autoridades nacionais e europeias possam desenvolver as suas políticas específicas neste domínio e encetar as correspondentes ações, com o objetivo de contribuir “...para a boa governação do mar” (Alta Representante, 2014, p. 4).

A EESM deverá “...facilitar uma abordagem transectorial da segurança dos mares” (*Ibidem*) e para assegurar coerência entre abordagens, políticas e estratégias dos diferentes setores, dará especial ênfase ao reforço das ligações entre a segurança marítima interna e externa e à colaboração civil e militar (Ação Externa, 2014). A sua concretização far-se-á através dos seguintes quatro objetivos, que hipoteticamente serão objetivos estratégicos da EESM:

- Fazer o uso mais eficiente das capacidades existentes

A EESM será inclusiva, apoiando todas estas estruturas e organizações existentes - incluindo as edificadas pelos Estados-Membros e as agências da UE relevantes nesta matéria - com vista a proporcionar uma melhor cooperação transfronteiriça.

- Promover parcerias eficazes e credíveis no domínio marítimo global

A globalização está suportada em cadeias logísticas globais, sustentada em larguíssima escala no transporte marítimo de natureza verdadeiramente mundial que dever operar sem descontinuidades. Para tal é essencial cooperar com parceiros internacionais.

- Promover uma melhor relação custo-eficácia

A EESM será elaborada tendo em conta as consequências da crise financeira nos recursos da UE e da maioria dos Estados-Membros. Uma melhor integração entre os diversos instrumentos nacionais, nomeadamente entre as capacidades civis e militares, uma melhoria das comunicações e da coordenação entre os sistemas nacionais e os da União contribuirão para prosseguir este objetivo.

²⁵ É privilegiada a abreviatura em língua inglesa - *United Nations Convention on the Law of the Sea*.



- Reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros

Nenhum dos Estados da UE tem capacidades para prevenir, detetar e responder isoladamente a todas as perturbações ou ameaças à segurança das vias de navegação. A EESM deverá contribuir para que os Estados-Membros colaborem no planeamento e prevenção de respostas a riscos e a ameaças e bem como incentivar o apoio mútuo na resposta às crises.

A EESM identificará as ameaças e os riscos principais, em alinhamento genérico com os que já estão definidos na EES e ESI (conflito entre Estados, proliferação de armas de destruição em massa, criminalidade transnacional, terrorismo, ciberataques, etc. quando ocorram ou tenham por alvo o domínio marítimo) e específicos do ambiente marítimo (pesca ilegal, poluição, catástrofes naturais e outras ocorrências no mar ou na zona costeira com impacto no desenvolvimento baseado nos setores marinho ou marítimo).

Numa abordagem mais prescritiva do que noutros documentos anteriores, para além das áreas principais de atuação, nesta comunicação conjunta vêm já identificadas linhas de ação e elencadas as que, estima-se, assumirão maior prioridade:

- Ação externa – esta linha de ação visa alargar as práticas atuais da UE, nomeadamente a normas relativas à segurança (*safety* e *security*) de navios, portos e de trabalhadores marítimos (códigos e convenções IMO e OIT), a outros parceiros da União. Embora com um âmbito global, referenciam-se especificamente regiões prioritárias, como os golfos da Guiné e de Adém, em África, e as SLOC de interesse para a UE - que ligam a Europa aos outros continentes e onde se incluem o Atlântico e o Mediterrâneo.

Refere-se também a intenção de conferir maior visibilidade à PCSD, nomeadamente encorajando a realização de exercícios marítimos regulares com países terceiros. Relacionado com esta área de atuação é de assinalar a adoção, quase em simultâneo, da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné (Conselho, 2014a), já mencionada atrás, e que corrobora o uso da abordagem global da UE ao tema da segurança

- Vigilância e partilha de informação no domínio marítimo – linha de ação que deverá dar continuidade aos esforços de partilha de informação neste domínio, reiterando a ambição de edificar o CISE como modelo de integração e partilha de dados e informação.



Assinale-se a ambição de edificar a curto prazo, no âmbito do programa COPERNICUS²⁶ (Programme, 2014), as capacidades da tecnologia espacial para melhorar a vigilância, deteção e o seguimento de pequenas embarcações utilizadas em atividades ilícitas. É também feita uma alusão mais extensa ao sistema EUROSUR, gerido pela Agência FRONTEX, ambos incluídos nos objetivos de coordenação e ação conjunta que a Alta Representante e a Comissão devem privilegiar.

- Desenvolvimento e reforço de capacidades – nesta linha de ação salienta-se a importância da função de coordenação para racionalizar capacidades. A agência FRONTEX - que coordena capacidades nacionais para a vigilância das fronteiras externas - e a rede ATLAS - que estimula o emprego das unidades especiais de intervenção das polícias europeias no combate ao terrorismo - são apontadas como exemplo de coordenação entre Estados-Membros.

Contudo, na identificação dos domínios de atuação prioritários, ressalta a dicotomia entre as áreas de intervenção da Comissão e da Alta Representante e a necessidade de coordenação e articulação entre si, para garantirem resultados coerentes. As responsabilidades da Comissão neste domínio são significativas, particularmente na área da regulamentação, na vertente interna da segurança – onde também se inclui a vigilância marítima – e no financiamento das atividades de IDI, em particular das capacidades de duplo uso (civil-militar).

- Gestão de risco, proteção de infraestruturas críticas e situações de crise – linha de ação que pretende estimular as boas práticas de gestão de risco. Pretende-se ampliar o uso destas metodologias - exemplificando com as práticas da agência FRONTEX relacionado com as cadeias logísticas ou com a vertente interna da segurança - para desenvolver análises abrangentes para a gestão de risco, a avaliação de ameaças no mar, a proteção de infraestruturas marítimas ou a gestão de emergência.

²⁶ Programa europeu de observação da Terra a partir de dados recolhidos por satélite; proporciona dados e informação que poderá ser útil para diversas áreas temáticas: informação sobre a terra, o ambiente marinho, a atmosfera, o clima, gestão de emergência e segurança.



Refere-se aqui também a necessidade de regular o emprego de guardas armados privados para proteção de navios comerciais no mar. Esta medida é certamente polémica porque vai no sentido contrário à tendência dos últimos séculos, que tem sido a de monopolizar nos Estados o uso da força armada no mar. É argumentável que tais ações, mal regulamentadas, poderão mesmo fazer renascer a atividade de “corso” no mar, facto que muito duvidosamente contribuirá para melhorar a segurança marítima (Rodrigues, 2012). A Comissão e a Alta Representante deverão dar prioridade a ações que reforcem a cooperação transfronteiriça entre entidades civis e militares e à inclusão de legislação sobre guardas armados a bordo de navios comerciais no âmbito das convenções da IMO.

- Investigação, formação e inovação – linha de ação que é comum a todas as iniciativas de cariz estruturante, como já havia sido com a PMEI. Nesta área entende-se privilegiar as ações que articulem a investigação em matéria de segurança marítima e que potenciem as capacidades formativas existentes, visando a sua hipotética disponibilização a países terceiros. Também é particularizada uma linha de investigação visando melhorar a capacidade de deteção de pequena embarcações.

A comunicação conclui referindo a importância de desenvolver planos e roteiros mais pormenorizados que detalhem a forma como a execução de cada linha de ação estimulará a cooperação, fundamental, entre os diversos setores. Numa perspetiva ampla, a EESM procurará defender os valores fundamentais da União no domínio marítimo, contribuindo para a promoção de objetivos políticos em regiões de interesse, para a prevenção de crises ou a prestação de apoio e assistência no restabelecimento da estabilidade e da segurança.

A relevância e aprofundamento que as dimensões sociais, ambientais e sobretudo económicos merecem, nesta comunicação, minimizam a relevância e a importância dos setores político e militar, de acordo com o modelo europeu de edificação de segurança.

A previsível adoção pela UE da EESM no próximo Conselho Europeu irá preencher um “vazio”, existente no domínio marítimo, entre as perspetivas do desenvolvimento e da segurança, procurando adicionalmente estabelecer uma melhor



articulação entre as vertentes da segurança interna e externa (Alta Representante, 2013b).

c. Atuação de Portugal

Em 2013 Portugal adotou o CEDN (Conselho de Ministros, 2013) que reflete uma aproximação ao conceito de segurança de perspectiva alargada, no sentido que lhe confere a “escola de Copenhaga” (Rodrigues, 2013a).

Quase em paralelo foi revista, discutida e adotada uma nova ENM 2013-2020 (Conselho de Ministros, 2014). O seu foco está centrado principalmente num modelo de desenvolvimento para o mar e é mesmo “...possível [...] confirmar o alinhamento entre a ENM 2013-2020 e a ...” PMEI (Soares, 2013). A ENM tem portanto um pendor marcadamente centrado no desenvolvimento e sobretudo nas vertentes económica, social e ambiental.

Desta forma Portugal desenvolveu dois enquadramentos estratégicos: para a “segurança” - principalmente na sua vertente externa - e para o “mar”, com pouca ligação entre si e que, com alguma semelhança relativamente à UE, apresentam hiatos apreciáveis no que se refere à segurança no mar. A necessidade de produzir um documento estabelecendo orientações ao nível estratégico, para a segurança no domínio marítimo, desejavelmente antes da UE, foi reconhecida em tempo (Rodrigues, 2013b).

A atuação de Espanha, ativa nesse sentido quando assumiu a presidência do Conselho da UE no primeiro semestre de 2010, procedeu com esse “tempo”, formalizando recentemente a sua estratégia para a segurança no mar (Gobierno, 2013b).

Considerando no entanto que a EESM deverá ser um documento inclusivo e intencionalmente concebido para evitar a exclusão de qualquer estrutura ou organização, existe ainda tempo para Portugal agir e procurar salvaguardar os seus interesses no domínio marítimo. Assim, para além de reconhecer ser primordial, e ainda oportuno, formalizar uma estratégia nacional para a segurança marítima (ENSM), é essencial criar primeiro o “sentido da sua necessidade” (Rodrigues, 2014).

Esse sentido de “necessidade” impõe-se também porque a crise económico-financeira global afetou de forma particularmente aguda a zona Euro, colocando à prova o processo de construção da UE. Perante esta situação “*a República Portuguesa, após vinte e cinco anos de participação na UE e vinte anos depois do fim da Guerra Fria, tem efectivamente de repensar as suas prioridades externas...*” (Ferreira, 2010, p. 46) ou de forma, a um tempo, mais sintética e crítica ainda “*Portugal não tem nenhum*



interesse em integrar projetos de unificação continental, nos quais será sempre uma periferia tolerada” (Félix Ribeiro, 2014, p. 11).

Perante este cenário, na elaboração daquela ENSM, sendo recomendável incorporar os princípios da abordagem global e a conceptualização da “escola de Copenhaga” para assegurar uma boa articulação com a EESM e com as políticas europeias, é sobretudo fundamental que contribua para materializar já “...a necessidade de o País se dotar de novo de uma política externa activa, que seja muito mais do diplomacia” (Ferreira, 2010, p. 47).

Para assegurar esse dinamismo, a ENSM deve ser acompanhada de uma estrutura organizacional, tão simples quanto possível, que capitalize aquelas que já são as práticas atuais (Ribeiro, 2014). Servem também para tal os modelos organizacionais adotados na elaboração de documentos similares, como são os casos dos EUA e Espanha, que se discriminam nos Anexos C e D, respetivamente. A CIAM (DGPM, 2012) é um exemplo dessas estruturas cujas competências concretas como órgão de reflexão e decisão estratégica sobre o mar o posicionam naturalmente para, salvaguardando ajustamentos na composição, assumir a função de “ponto de coordenação” e a competência para a fixação das diretrizes sobre a segurança marítima e subsequente estrutura para a sua execução.

Como qualquer documento desta natureza, a estratégia nacional deve identificar o seu propósito, de alguma forma relacionado com a garantia da “boa ordem no mar” (Till, 2009, p. 286) no sentido mais amplo da definição de segurança marítima, identificar as ameaças, estabelecer objetivos (fins), avaliar os meios e identificar, com realismo, as formas de adequar meios e fins.

Sendo importante identificar linhas de ação a privilegiar por uma ENSM, deverá ser também levado em conta que em Portugal foi já produzido um conjunto significativo de reflexões, particularmente durante a discussão do CEDN (Fontoura et al., 2013).

Por outro lado, Portugal tem de se reencontrar com a sua posição de centralidade numa perspetiva oceânica e de ligação do espaço da UE com o Magrebe e os continentes americano e africano, mais especificamente as regiões ibero-americana e a da África lusófona, que o diferencie e valorize no conjunto dos Estados da UE (Simões, 2013). Ou, de forma ainda mais assertiva: “Portugal – e o espaço lusófono – só sobreviverão com relevância mundial num quadro da globalização, naturalmente organizado em torno dos oceanos” (Félix Ribeiro, 2014, p. 11).



Ponderando a contextualização exposta acima, os próximos parágrafos procuram identificar as grandes linhas de ação desejáveis, expondo-as em alinhamento a conceptualização da abordagem global e mais especificamente nas dimensões da “escola de Copenhaga”.

No setor político é essencial garantir a boa conclusão do projeto de extensão da plataforma continental. Adicionalmente será prioritário:

- Estabelecer e assegurar a implementação da orientação estratégica nacional para a “segurança marítima”, por forma a preencher o hiato existente entre o CEDN e a ENM neste tópico. A estrutura organizacional prevista deverá assegurar coerência e integração na maior extensão possível entre os diversos organismos públicos e também o envolvimento do setor privado;
- Clarificar as competências atribuídas as entidades que se relacionam com os assuntos do mar, em particular na segurança marítima. Como a EESM deverá sugerir, é importante identificar e resolver conflitos nas áreas de sobreposição das vertentes de segurança interna e externa. Em concreto torna-se urgente esclarecer os âmbitos - ou as ambições - de atuação de forças, serviços e agências com responsabilidade na segurança marítima, nomeadamente a GNR e a AMN-Marinha.

Existem diferentes modelos europeus de colaboração interagência que demonstram a exequibilidade de soluções diversas (Drent & al, 2013), sendo de privilegiar a análise de países da frente atlântica. Uma das vias apontadas pelo estudo anterior, passa pelo reforço das ligações e da “cultura de coordenação” entre todos os níveis de decisão nas diferentes organizações das vertentes interna e externa da segurança.

Mais importante do que propor uma solução será adequado referir que cada organização deverá ser utilizada de acordo com aquela que é a sua vocação;

- Intensificar as relações multilaterais no domínio do mar com outros países das áreas primárias de interesse geográfico - espaço transatlântico, Magrebe e CPLP - potenciando a posição de “ponte” e de elemento central entre a UE e essas regiões;
- Contribuir para edificar posições comuns, no seio da CPLP, visando suportar o primado do direito internacional marítimo e valorizar consequentemente o papel desta organização;



- Contribuir para prevenir cisões entre a UE e a NATO, particularmente em matérias relacionadas com a segurança marítima, sublinhando que ambas as organizações são compatíveis nos valores e nas capacidades, cuja duplicação deverá ser evitada;
- Afirmar a posição de Portugal no seio da UE como parceiro ativo, com interesse, conhecimento e opiniões definidas na temática do mar, genericamente, e de segurança no mar, em particular.

Na dimensão militar, para além das missões necessárias para garantir a soberania, consideram-se as seguintes linhas de atuação principais:

- Contribuir para a segurança no mar “próximo” - na perspetiva de garantia da soberania, atuando em modalidade interagência com outras forças ou serviços nacionais e da UE no combate a agressões ou ameaças transnacionais no mar e também colaborando nas missões de proteção civil;
- Contribuir para a segurança do mar “global” – aproveitando todas as oportunidades para afirmar a presença nas três regiões prioritárias atrás mencionadas (Magrebe, África lusófona e região ibero-americana);
- Manter e reforçar a presença ativa junto dos programas tecnológicos que permitam melhorar o conhecimento situacional marítimo seja no plano da monitorização e recolha de dados (utilização de satélites ou de veículos pilotados remotamente) ou nas infraestruturas de partilha de informação (ex. o MARSUR e futuramente o CISE).

A ENM contempla já linhas de ação nas vertentes económica, social e ambiental do desenvolvimento no domínio marítimo. Os parágrafos seguintes procuram reforçar a perspetiva da segurança nessas dimensões.

No setor económico, a extensão e profundidade de ações a desenvolver justificariam um prolongado e dedicado estudo. A delicada condição económico-financeira nacional torna mais difícil atribuir outras prioridades mais elevadas do que o reequilíbrio daquela situação. Contudo, deverão ser ponderadas outras ações, nomeadamente as que já estão a ser estabelecidas no âmbito das ENM e que são abrangentes e coerentes com as políticas da UE nessas matérias, mas também aquelas que contribuam para Portugal desempenhar o papel de charneira no contexto do espaço transatlântico (Félix Ribeiro, 2014):



- Apoiar as atividades de IDI na setor do mar, em particular todas as que, ligadas à sociedade do conhecimento e da informação, permitam explorar sinergias com os programas “crescimento azul” definidas na ENM e contribuir para reforçar a posição de Portugal como parceiro ativo da UE, em matérias relacionadas com o mar;
- Adotar medidas que fomentem a atividade económica em ligação com os outros espaços de interesse - CPLP, Magrebe e espaço Atlântico – que potenciem as medidas identificadas na ENM e que reforcem a posição de centralidade Portuguesa enquanto elemento de ligação da UE àquelas regiões;
- Influenciar o mais ativamente possível a Parceria Transatlântica para o Comércio e o Investimento, em negociação entre EUA e a UE;
- Reduzir a dependência externa em termos energéticos, particularmente através de maior investimento na IDI em energias a partir do mar e diversificando as fontes e rotas de fornecimento de recursos energéticas.

No setor societal o conjunto de ações prioritárias deve contribuir para reforçar o nexo entre a identidade nacional e o mar:

- Promover uma política de sensibilização da opinião pública sobre a importância do mar e sobre as ações aí desenvolvidas, por entidades públicas ou privadas, visando o bem-estar económico e a segurança do seu uso para os interesses nacionais e, conseqüente, destacar a relevância do mar como fator de poder para Portugal;
- Valorizar, preservar e defender, nacionalmente e nas regiões de interesse prioritário, os valores históricos e o património cultural português, relevando-os como primordiais exemplos da disseminação global da cultura e valores europeus;
- Participar em medidas de capacitação nas áreas marítimas, e de segurança marítima em particular, nas regiões de interesse.

No setor ambiental, além do ordenamento da orla costeira, importa concentrar o foco das ações na capacidade de proteger a biodiversidade e a vida marinha.

- Incentivar a preservação, o aproveitamento e a utilização, de modo multidisciplinar e sustentado, dos recursos marinhos;
- Manter os esforços no sentido de preservar as capacidades de combate à poluição no mar;



- Identificar as principais áreas de risco e adotar medidas de observação e alerta contra catástrofes naturais originadas no mar;
- Participar ativamente nas organizações internacionais visando atenuar os efeitos do aquecimento global.

Um documento com a natureza da ENSM deverá ser revisto periodicamente – preferencialmente ajustado aos períodos legislativos, para garantir maior coerência político-estratégica.

Por fim, em todas as situações que Portugal se possa afirmar como uma “ponte” da UE para os espaços e regiões de interesse, a posição portuguesa tem de assumir a iniciativa e uma postura fortemente proativa, que contribua para construir gradualmente uma “marca”. Esse traço distintivo deve ser, também, o de uma sociedade com conhecimento sobre o oceano e que, potenciando razões históricas, culturais e geostratégicas, utiliza o mar para afirmar a ligação da Europa com África - particularmente o Magrebe e a região Austral - e com as Américas.

d. Síntese conclusiva

A antevisão da EESM que se expôs anteriormente confirma que ela irá colmatar os hiatos e as limitações existentes entre a PMEI, que ignora a importância da segurança-*security* para o desenvolvimento baseado no mar, e as estratégias para a segurança, EES e ESI, que desvalorizam a enorme relevância do domínio marítimo para a segurança. , e que, adicionalmente, ela procurará reduzir as lacunas entre estas duas vertentes da segurança.

Por outro lado, esta antevisão deixa antecipar que a prospetiva EESM será um documento inclusivo e concebido para evitar excluir quaisquer estruturas e organizações dos vários setores com interesse no tema, assumindo adicionalmente, deste modo, a intenção de melhorar a articulação entre as vertentes interna e externa da segurança marítima. Constitui portanto uma oportunidade para Portugal assumir ainda uma postura proativa neste domínio.

Para se valorizar e afirmar de forma diferenciada relativamente aos restantes Estados-Membros, Portugal deverá construir progressivamente uma “imagem de marca” associada ao reconhecimento de competências sólidas na compreensão do oceano e no uso do mar para assegurar as ligações de e para a Europa.



A conceção e a execução de uma estratégia nacional para a segurança marítima deverá ser uma oportunidade para Portugal assumir uma postura proativa nos setores basilares da abordagem global da UE e assim contribuir para edificar uma imagem própria, diferenciadora e de reconhecido valor para os seus parceiros históricos e para a UE.

Verifica-se assim a validade da hipótese “*O futuro normativo da UE para a segurança no mar irá colmatar os hiatos entre a ESS, a ESI e a PMEI, o que recomenda uma postura proativa de Portugal nos setores político, militar, económico, societal e ambiental para que possam ser acautelados os interesses nacionais*”, que permite responder à QD “*Como virá o futuro normativo da UE moldar as opções nacionais relativas à segurança no mar?*”.



Conclusões

A documentação estruturante da UE relativa à segurança foi concebida por duas diferentes áreas de intervenção: a EES, mais focada na vertente externa, teve origem no espaço da PESC e a ESI, concebida no espaço da ALSJ, está mais orientada para a vertente interna da segurança. Apesar da sua génese distinta, ambas coincidem na ausência de uma dimensão marítima para a segurança da Europa.

A consciência da importância do mar para o desenvolvimento da UE foi formalizada com a definição da PMEI. Uma apreciação deste documento e das subseqüentes diretrizes associadas permite verificar que o seu foco incide nas dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento. Estão consideradas preocupações com a segurança, mas apenas na medida em que possam contribuir para que a exploração ou o uso do mar se faça de uma forma segura (*safety*) para as pessoas, bens ou o ambiente.

Releva-se a singular alusão à vigilância marítima e sobretudo a ambição de edificar o CISE, como um ambiente de partilha de informação do domínio marítimo da UE. Ainda assim, a vigilância marítima apenas foi considerada instrumental e relevante na medida em que podia contribuir para uma utilização segura (*safety*) do espaço marítimo. As opções estratégicas da UE, na perspetiva da segurança e do desenvolvimento, descaram a abordagem da segurança no mar - sobretudo na perspetiva *security* - e articulam-se com lacunas significativas, como se demonstrou no primeiro capítulo.

O conceito de segurança, originalmente apoiado na rivalidade militar e política da Guerra Fria, requer uma definição atual, mais vasta e englobando outros setores para além dos dois referidos atrás. A UE tem procurado adotar uma abordagem mais abrangente ao tema, suportado no nexó entre desenvolvimento e segurança. Das teorias sobre segurança numa perspetiva ampla, a “escola de Copenhaga”, é especialmente significativa por ter formulado um enquadramento teórico abrangente e estabelecer uma visão holística da segurança, nos seus diferentes níveis - do indivíduo, do Estado e na perspetiva internacional - e nas várias dimensões de análise, que transbordam os setores tradicionais, militar e político, e passam a incluir as dimensões económica, societal e ambiental. Esta conceptualização proporciona uma moldura mais adequada para contextualizar e compreender a abordagem global que a UE tem vindo a adotar relativamente ao tema da segurança.



Uma análise empírica dos instrumentos que a União tem utilizado, considerando a abordagem global em matéria de segurança, permite qualificar o seu posicionamento como ator de segurança predominantemente civil, o que está em conformidade com os valores de ordem económica e do respeito pelo “Estado de Direito” que estão na génese da construção da UE. Os temas da área da economia, e mesmo da ALSJ, têm sido comunitarizados a um ritmo mais rápido em comparação com o espaço da PESC. Esta constatação ajuda a entender que a dimensão económica tenha uma preponderância na definição da atuação da UE em matéria de segurança, sendo também de relevar preocupações com os aspetos sociais e societários e de natureza ambiental, em relativo desfavor dos setores político e sobretudo militar.

A abordagem da “escola de Copenhaga” ajuda a entender a relevância de outras dimensões para além dos setores político e militar para identificar as opções estratégicas da UE em matéria de segurança no mar, como ficou provado no segundo capítulo.

O estudo elaborou uma antevisão da EESM considerando as solicitações institucionais e os condicionantes genéticos da UE e analisou a comunicação que a Alta Representante e a Comissão divulgaram entretanto também sobre aquela estratégia. Ambas as visões permitem deduzir que a EESM irá efetivamente colmatar os hiatos e as limitações existentes entre as EES e ESI, que não abordam a enorme relevância do domínio marítimo para a segurança, e a PMEI que ignora a importância da segurança para suportar o desenvolvimento baseado na economia do mar.

A análise prospetiva da EESM permite antecipar que o documento também assumirá a intenção de melhorar a interligação e coordenação entre as duas vertentes, interna e externa, da segurança marítima. De modo idêntico à generalidade das diretrizes emanadas pela UE, a EESM deverá ser um documento inclusivo e intencionalmente concebido para evitar excluir as diferentes “partes interessadas” na segurança marítima. A abordagem global, que a UE tem adotado relativamente ao tema da segurança, conceptualmente firmada na teorização da “escola de Copenhaga”, estará igualmente subjacente à EESM.

É igualmente expectável que a UE reconheça a validade de todas as estruturas, sistemas, estratégias e visões dos Estados-Membros sobre a segurança marítima. Tal facto, malgrado a relativa inação de Portugal nesta temática, por comparação com a sua atuação na fase de discussão e aprovação da PMEI, em 2007, permite deduzir que a



aprovação da EESM constituirá ainda assim uma oportunidade para Portugal assumir uma postura proativa e definir uma ENSM própria. Para melhor acautelar os interesses nacionais, este documento deverá abordar as dimensões política, militar, económica, societal e ambiental, e inserir-se numa visão, mais alargada, do futuro posicionamento desejável relativamente à UE, como se demonstrou no terceiro capítulo.

Portugal necessita de afirmar uma posição característica e diferenciadora, procurando construir gradualmente a sua “marca”, no quadro da UE. A sua associação histórica com o mar pode ser potenciada para edificar essa “imagem de marca” ligada ao reconhecimento de competências sólidas na compreensão do oceano e no uso do mar. Esta opção permitirá afirmar a sua posição de centralidade numa perspetiva oceânica e de ligação do espaço da UE com os espaços de interesse nacional, como o Magrebe e os continentes americano e africano.

A definição e implementação de uma ENSM deve ser uma oportunidade para Portugal retomar uma postura mais ativa nas várias dimensões chave da abordagem global da UE, subjacente à futura EESM. Do que decorre, e em resposta à QC, pode-se deduzir que a ENSM deverá ser elaborada visando contribuir para Portugal afirmar a sua imagem de marca, distinta e que reconhecidamente lhe acrescente valor face a parceiros, dentro e fora da UE, salvaguardando assim o seu interesse nacional.

Como corolário deste trabalho propõe-se que: seja adotada e assegurada a implementação da uma ENSM, incluindo a correspondente estrutura organizacional, por forma a preencher o hiato existente entre o CEDN e a ENM; sejam clarificadas as competências atribuídas as entidades que se relacionam com os assuntos do mar, em particular na segurança marítima; e sejam estabelecidas linhas de ação prioritárias, em alinhamento com a conceptualização da abordagem global e as dimensões da “escola de Copenhaga”.

A concretização destas propostas moldará assim a forma abrangente, integrada e conceptualmente coerente com a UE, que Portugal deve adotar para a segurança no mar. Necessariamente essa atuação tem de contribuir para a edificação de uma imagem nacional, própria, diferenciadora, relevante e simultaneamente de reconhecido valor para os seus parceiros históricos e para a União.



Bibliografia

Ação Externa, 2014. *Q&A's for a European Union Maritime Security Strategy*. [Em linha]

Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-161_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-161_en.htm)
[Consult. 20 março 2014].

ACL, 2001. *Dicionário de Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.

Alta Representante, 2013a. *Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&qid=1396949930866&from=EN>
[Consult. 20 fevereiro 2014].

Alta Representante, 2013b. *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*. [Em linha]

Disponível em: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf
[Consult. 21 dezembro 2013].

Alta Representante, 2014. *Para um domínio marítimo global aberto e seguro: elementos para uma estratégia da União Europeia em prol da segurança dos mares*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1395676070971&uri=CELEX:52014JC0009>
[Consult. 20 março 2014].

Berger, R, 2011. *Trend Compendium 2030*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.rolandberger.com/gallery/trend-compendium/tc2030/content/assets/trendcompendium2030.pdf>
[Consult. 30 janeiro 2014].

Bher, T et al., &., 2013. *The Maritime Dimension of CSDP: geostrategic maritime challenges and their implications for European Union*, Bruxelas: União Europeia.

Buzan, B, 1983. *Poeple, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books.



Buzan, B, 1991. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B et al., &., 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc..

Buzan, B et al., &., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press,.

Cajarabille, V, 2012. A segurança no Mar: enquadramento estratégico. In: *A segurança no Mar: uma visão holística*. s.l.:Mare Liberum, pp. 21-35.

Comissão, Europeia, 2006. *LIVRO VERDE - Para uma futura política marítima da União*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0275B:FIN:PT:PDF>

[Consult. 03 01 2014].

Comissão, Europeia, 2007. *Uma política marítima integrada para a União Europeia*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0575:FIN:PT:PDF>

[Consult. 15 Dezembro 2013].

Comissão, Europeia, 2008. *Processo de Barcelona: união para o Mediterrâneo*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:PT:PDF>

[Consult. 28 12 2013].

Comissão, Europeia, 2009a. *Euro-Mediterranean Partnership*. [Em linha]

Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/documents/infonotes_enpisouth_regional_cooperation_en.pdf

[Consult. 03 01 2014].

Comissão, Europeia, 2009b. *Relatório de progresso sobre a Política Marítima Integrada da União Europeia*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0540:FIN:PT:PDF>

[Consult. 22 Janeiro 2014].



Comissão, Europeia, 2010a. *Integrating Maritime Surveillance*. [Em linha]
Disponível em:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/integrated_maritime_surveillance/documents/integrating_maritime_surveillance_en.pdf

[Consult. 25 Janeiro 2014].

Comissão, Europeia, 2010b. *The EU Internal Security Strategy in action: Five steps towards a more secure Europe*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:PT:PDF#page=2>

[Consult. 02 abril 2014].

Comissão, Europeia, 2011. *Long-term responses to global security threats*, Bruxelas: Publications Office of the European Union.

Comissão, Europeia, 2012a. *BlueMassMed Final report*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.bluemassmed.net/images/bmm>

[Consult. 30 01 2014].

Comissão, Europeia, 2012b. *Evolução da política marítima integrada da União Europeia*. [Em linha]

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0491:FIN:PT:PDF>

[Consult. 22 Janeiro 2014].

Comissão, Europeia, 2012c. *White Paper on Integrating Maritime Surveillance*. [Em linha]

Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_mare_002_cise_en.pdf

[Consult. 26 Janeiro 2014].

Comissão, Europeia, 2013a. *European Union strategy for the Arctic*. [Em linha]

Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-329_en.htm

[Consult. 02 abril 2014].

Comissão, Europeia, 2013b. *New EU initiative to combat piracy in the Gulf of Guinea*.

[Em linha]

Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_en.htm?locale=en

[Consult. 30 março 2014].



Conselho de Ministros, 2006. *Aprova a Estratégia Nacional para o Mar (Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006 de 12 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.

Conselho de Ministros, 2013. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril)*. Lisboa: Diário da República.

Conselho de Ministros, 2014. *Aprova a Estratégia Nacional para o Mar (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 de 23 de janeiro)*. Lisboa: Diário da República.

Conselho Europeu, 2003. *Uma Europa Segura num Mundo melhor*. [Em linha] Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Consult. 21 Dezembro 2013].

Conselho Europeu, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. [Em linha]

Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf

[Consult. 21 dezembro 2013].

Conselho Europeu, 2013. *European Council: 19/29 December 2013 : Conclusions*. [Em linha]

Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf

[Consult. 20 dezembro 2013].

Conselho UEO, 1992. *Petersberg Declaration*. [Em linha]

Disponível em: <http://www.w eu.int/documents/920619peten.pdf>

[Consult. 30 março 2014].

Conselho, da UE, 2009. *European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management*. [Em linha]

Disponível em: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf

[Consult. 30 março 2014].

Conselho, da UE, 2010a. *Civilian CSDP Missions: lessons and best practices - (Report 2009)*. [Em linha]

Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Fact%20Sheet%20->



%20Civilian%20CSDP%20missions%20-

%202009%20report%20on%20lessons%20and%20best%20practices.pdf

[Consult. 30 março 2014].

Conselho, da UE, 2010b. *Council conclusions on Maritime security strategy*. [Em linha]

Disponível

em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf

[Consult. 25 novembro 2013].

Conselho, da UE, 2010c. *Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: "Rumo a um modelo europeu de segurança"*. [Em linha]

Disponível

em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%205842%202010%20REV%202>

[Consult. 20 março 2014].

Conselho, da UE, 2011. *Council conclusions on the Horn of Africa*. [Em linha]

Disponível

em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126052.pdf

[Consult. 30 março 2014].

Conselho, da UE, 2012a. *DECISION 2012/174/CFSP - on a European Union military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast* (. [Em linha]

Disponível

em:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:089:0069:0071:EN:PDF>

[Consult. 02 abril 2014].

Conselho, da UE, 2012b. *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*. [Em linha]

Disponível

em:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

[Consult. 04 abril 2014].

Conselho, da UE, 2012c. *Limassol Declaration*. [Em linha]

Disponível em: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/documents/limassol_en.pdf

[Consult. 25 Janeiro 2014].



Conselho, da UE, 2014a. *EU Strategy on the Gulf of Guinea*. [Em linha]
Disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf
[Consult. 02 abril 2014].

Conselho, da UE, 2014b. *Financing of CSDP military operations*. [Em linha]
Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-\(csdp\)/financing-of-csdp-military-operations?lang=en](http://www.consilium.europa.eu/policies/common-security-and-defence-policy-(csdp)/financing-of-csdp-military-operations?lang=en)
[Consult. 05 abril 2014].

DCI, 2014. *Critical Maritime Routes information portal*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.crimson.eu.com/projects/>
[Consult. 30 março 2014].

Defence, Department of National, 2009. *The Future Security Environment: 2008-2030*.
Ottawa: Wing Winnipeg Publishing Office.

Dempsey, J, 2014. *NATO Returns Home*. [Em linha]
Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2014/03/31/nato-returns-home/h6gn?reloadFlag=1>
[Consult. 16 abril 2014].

DGPM, 2012. *Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar* [Em linha]
Disponível em: <http://www.dgpm.mam.gov.pt/Documents/CIAM.pdf>
[Consult. 05 abril 2014].

Drent, M et al., &., 2013. *Civil-Military Capacities for European Security*. Haia:
Clingendael Institute.

Economist, The, 2010. *Israel's new gas finds may affect its strategic friendships too*.
[Em linha]
Disponível em:
http://www.economist.com/node/17468208?story_id=17468208&fsrc=rss
[Consult. 18 02 2014].

Engberg, K, 2013. *Ten years of EU military operations*. [Em linha]
Disponível em:
http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_41_EU_military_operations.pdf
[Consult. 05 abril 2014].

EUISS, 2013. *EUISS Yearbook of European Security*, Paris: EU Institute for Security
Studies.



Eurostat, 2009. *Statistics in focus: Agriculture and fisheries*. [Em linha]
Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-047/EN/KS-SF-09-047-EN.PDF

[Consult. 20 01 2004].

Félix Ribeiro, J, 2014. *Portugal: a economia de uma Nação Rebelde*. 2ª ed. Lisboa: Guerra e Paz.

Ferreira, JM, 2010. Um século ainda pequeno. *Relações Internacionais*, dezembro, pp. 43-49.

Fontoura, L et al., 2013. *Segurança Nacional e Defesa Nacional. Um conceito estratégico..* Almedina, S.A. ed. Coimbra: s.n.

Germond, B, 2011. The EU's security and the sea: defining a maritime security strategy. *European Security*, December, pp. 563-584.

Gobierno, de España, 2013a. *Estrategia de Seguridad Nacional*. [Em linha]
Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

[Consult. 20 dezembro 2013].

Gobierno, de España, 2013b. *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. [Em linha]
Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/8A393080-6DA8-436F-AD06-6F8AA07A6F40/0/20131333EstrategiadeSeguridadMar%C3%ADtima_u.pdf

[Consult. 20 dezembro 2013].

Guerra, J, 1996. *Descolonização Portuguesa: o regresso das caravelas*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Hammond, R, 2012. *The world in 2030*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.rayhammond.com/The%20World%20In%202030.html>

[Consult. 30 janeiro 2014].

Junquera, A, 2013. *Elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad Maritima: Evolución de los trabajos en un entorno complejo*. [Em linha]
Disponível em: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE0101-2013_EstrategiaSeguridadMaritima_AbelRomero.pdf

[Consult. 02 abril 2014].

Lesser, I, 2008. Security and insecurity in the Mediterranean: An American perspective. In: *6th International Seminar on Security and Defence in the Mediterranean..* Barcelona: CIDOB, pp. 71-79.



- Lindley-French, J & A. F., 2004. *A European Defence Strategy*. [Em linha]
Disponível em: http://www.cap.unimuenchen.de/download/2004/2004_Venusberg_Report.pdf
[Consult. 18 02 2014].
- Machado, J, 2003. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 4ª ed. Lisboa: Livros Horizonte.
- Mawdsley, J, 2013. *Should internal and external security be inextricably linked?*. [Em linha]
Disponível em: <http://csdpstrategy.files.wordpress.com/2013/03/should-internal-and-external-security-be-inextricably-linked.pdf>
[Consult. 30 março 2014].
- MNE, 2007. *Balanço da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia*, Lisboa: MNE.
- Monteiro, NS, 2011. O Tratado de Lisboa, a “Europa da defesa” e a “Europa azul”. *Revista Militar*, maio, pp. 723-751.
- Moreira, A, 2012. Prefácio. In: *A Segurança no Mar: uma visão holística*. s.l.:Mare Liberum, pp. 15-17.
- NIC, 2012. *Global Trends 2030: Alternative worlds*. [Em linha]
Disponível em: http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf
[Consult. 30 janeiro 2014].
- OCDE, 2012. *StatExtracts*. [Em linha]
Disponível em: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1
[Consult. 8 jan 2014].
- Ortolland, D, 2009. *The Greco-Turkish dispute over the Aegean Sea : a possible solution* ?. [Em linha]
Disponível em: <http://www.diploweb.com/The-Greco-Turkish-dispute-over-the.html>
[Consult. 20 02 2014].
- Parlamento, Europeu, 2013. *Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2013, sobre a dimensão marítima da Política Comum de Segurança e Defesa*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0380+0+DOC+XML+V0//PT>
[Consult. 21 dezembro 2013].



- Pedra, R, 2011. Quo vadis estratégia marítima europeia?. *Revista da Armada*, novembro, pp. 4-5.
- Pereira, S, 2014. *Evolução da EESM* [Entrevista] (28 janeiro 2014).
- Programme, The European Earth Observation, 2014. *Copernicus*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.copernicus.eu/pages-principales/overview/copernicus-in-brief/>
[Consult. 09 abril 2014].
- Ribeiro, J, 2014. *A actuação nacional face à futura EESM* [Entrevista] (11 abril 2014).
- Rieker, P, 2007. *The EU as a Security Actor: The development of political and administrative capabilities*, Oslo: Norwegian Institute of Foreign Affairs.
- Rodrigue, J, 2013. *The geography of transport systems*. 3rd Edition ed. New York: Routledge.
- Rodrigues, A, 2012. O combate à pirataria marítima. *Cadernos Navais*, abril-junho.
- Rodrigues, A, 2013a. O conceito de segurança. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 09 abril.
- Rodrigues, A, 2013b. Portugal, sem estratégia de segurança marítima?. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 14 outubro.
- Rodrigues, A, 2014. *Reação de Portugal face à, previsível, EESM* [Entrevista] (07 abril 2014).
- SEAE, 2014a. *EUCAP SAHEL Niger civilian mission*. [Em linha]
Disponível em: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf
[Consult. 30 março 2014].
- SEAE, 2014b. *Ongoing missions and operations*. [Em linha]
Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm
[Consult. 30 março 2014].
- Simões, J, 2013. Estratégia para o desenvolvimento?. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 04 março.
- Smith, E, 2014. *Posthystorical*. [Em linha]
Disponível em: <https://posthistorical.wordpress.com/2014/04/03/what-makes-a-city-great-toward-a-hierarchy-of-urban-needs/>
[Consult. 15 abril 2014].



Soares, V, 2013. *TII : CPOG : A Política Marítima Integrada Europeia: Implicações para Portugal*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Techau, J, 2012. *The Strategic Europe Yardstick: Making Foreign Policy Strategic in a Union* of 27. [Em linha]
Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=46406>
[Consult. 06 abril 2014].

Till, G, 2009. *Sea power*. 2ª ed. Londres: Routledge.

UE, 2007. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007 (Jornal Oficial da União Europeia, 17 de Dezembro)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

UE, 2010. *Programa de Estocolmo — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (Jornal Oficial da União Europeia, 04 de maio)*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.

UE, 2014. *A economia*. [Em linha]
Disponível em: http://europa.eu/about-eu/facts-figures/economy/index_pt.htm
[Consult. 02 Jan 2014].

UK, Ministry of Defence, 2010. *Strategic Trends programme. Global Strategic Trends - out to 2040 - fourth edition*, s.l.: Development, Concepts and Doctrine Centre.

USA, W. H., 2010. *National Security Strategy*. [Em linha]
Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
[Consult. 17 02 2014].

USGOV, 2004. *NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE NSPD-41 (on Maritime Security Policy)*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf>
[Consult. 20 fevereiro 2014].

USGOV, 2005. *National Strategy for Maritime Security*. [Em linha]
Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=456414>
[Consult. 20 fevereiro 2014].

Vitorino, A, 2005. A construção de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: novas fronteiras da política europeia. *Europa : novas fronteiras*, pp. 9-13.



Waeber, O et al., &., 1993. *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*. Londres: Pinter.

WEF, 2014. *Global Risks 2014*. [Em linha]
Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf
[Consult. 30 janeiro 2014].

Wendling, C, 2010. *The comprehensive approach to civil-military crisis mangement: a critical analysis and perspective*, Paris: IRSEM.

Williams, P, 2008. *Security studies: an introduction*. Oxon: Routledge.

WisePens, 2011. *Vers une stratégie de sûreté maritime européenne*. [Em linha]
Disponível em: <http://www.wisepens.com/2011/11/06/vers-une-strategie-de-surete-maritime-europeenne/>
[Consult. 07 abril 2014].



Anexo A – Súmula dos principais conceitos da “escola de Copenhaga”

O conceito de segurança, que estava fortemente ancorado na rivalidade militar e política da Guerra Fria, durante a segunda metade do século XX, reemergiu com o fim deste conflito, a requerer uma definição mais abrangente e englobando outros temas para além dos dois referidos atrás. Esta exigência revelou-se de forma particularmente nítida depois do “11 de Setembro de 2001” e da crise financeira de 2008. Das teorias sobre segurança numa perspectiva abrangente - i.e. para além do seu entendimento tradicional, estritamente militar e eventualmente político - a “escola de Copenhaga” é particularmente importante. Essa relevância deve-se ao facto de ter sido a que primeiro questionou, e depois estruturou, a natureza das ameaças à segurança segundo um conjunto alargado de áreas de análise. Considera que as ameaças podem ter origens diversas mas todas elas são passíveis de agrupamento em cinco sectores: o militar - aquele que é o tradicional - o político, o económico, o ambiental e o societal (Buzan, 1983). Sucederam-se depois outras escolas (a “escola Galesa” e a “escola de Paris”), mas a teorização da “escola de Copenhaga” é a que está mais profundamente estudada e documentada e é considerada bastante abrangente (Williams, 2008, pp. 68-71).

Os diversos autores desta linha de pensamento, dos quais se destacam Buzan e Weaver, sustentam que é a partir da análise das dimensões propostas que se podem melhor avaliar as relações entre Estados.

A grande vantagem desta escola consiste no estabelecimento de uma fundamentação teórica dos estudos sobre segurança mais abrangente e coerente, ainda que naturalmente muito mais complexa.

a. Indivíduo, Estado e Comunidade internacional

Para entender um pouco melhor as bases desta escola é conveniente rever alguns dos seus conceitos relativos a segurança. Porque se considera - ao contrário de outras linhas de investigação mais recentes - que o Estado é ainda o ator de referência nos estudos de segurança, convirá analisar a natureza do Estado. Contudo, além da segurança nacional - em que o tema é avaliado ao nível do Estado - existem outros níveis de análise: segurança ao nível individual (ou sub-Estatal) e segurança internacional, onde releva o conceito de “complexo de segurança regional”.

Começando por analisar primeiro a segurança na perspectiva do indivíduo e retomando a abordagem a partir da pirâmide de necessidades individuais do psicólogo Maslow, Buzan afirma que a segurança individual pode ser definida por um conjunto de fatores como “...sobrevivência, saúde, estatuto, riqueza, liberdade...” entre outros agentes (Buzan, 1983, p. 18).

Existe alguma subjetividade na avaliação destes fatores e os seus nexos relativamente às ameaças podem ser menos claros. Por exemplo: perante ameaças como doenças ou pobreza, certos indivíduos mais abastados conseguem alcançar maiores níveis de segurança. No entanto os aspetos da segurança, ao nível individual, que interessa aqui referir, identificam-se com ameaças de cariz social: as resultantes do indivíduo viver inserido em comunidade, com as respetivas consequências nos planos sociais, económico e político. As ameaças sociais são classificadas em ameaças físicas (dor, ferimento, etc.), ameaças económicas (negação do acesso ao trabalho ou a recursos, destruição de propriedade, etc.) e ameaças aos direitos (detenção, negação dos direitos civis, etc.)

Cada indivíduo ao defender e estender a sua “esfera” de segurança pode estar a ocupar e privar outros indivíduos dos seus direitos e da sua segurança. Por esta razão a



sociedade legítima a criação de estruturas para regulação dessas “esferas” de segurança – que em última instância conduzirão ao surgimento do Estado.

Mais tarde os investigadores desta escola teorizaram com maior detalhe sobre um outro conceito, o de securitização (Buzan & al, 1998). De acordo com este grupo de investigadores, qualquer questão pública pode ser qualificada num espectro que vai de “não-politizada” (ou seja, o Estado não pretende tomar ação sobre esse assunto, que considera uma questão fora do debate público e de decisão política) passando por “politizada” (significando que o assunto faz parte das políticas públicas, exigindo decisão dos órgãos políticos e consequente alocação de recursos) até “securitizada” - ou seja, a questão é apresentada como uma ameaça à existência do Estado, que exige medidas de emergência e justifica assim ações fora dos limites normais do processo político.

Desta forma, questões políticas, sociais, culturais, etc. podem sofrer processos/movimentos no sentido da "securitização" ou da "desecuritização". Em termos práticos um assunto pode ser securitizado num Estado e não noutro (e até no mesmo Estado, em diferentes momentos ao longo do tempo) e Waever exemplifica com a securitização da cultura na antiga URSS e no Irão (Buzan & al, 1998, p. 24). Adianta ainda que os processos de construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança, atores esses que podem ser outras entidades para além das existentes na arena política ou no conjunto dos agentes do Estado.

O sucesso de uma iniciativa de securitização não depende, todavia, apenas do esforço dos atores interessados: é preciso que a questão apresentada seja reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança. Para tanto é indispensável que existam significados comumente partilhados entre os responsáveis pela formulação e pela implementação da sua agenda de segurança. Pressupõe-se ainda que há limites socialmente definidos para o que pode, ou não, ser considerada questão passível de securitização.

No entanto se o Estado garante um determinado nível de segurança ao indivíduo, prevenindo que algum ou alguns grupos assumam posições tiranizadoras, só o consegue fazer na condição de impor alguma coerção ou mesmo ameaça – diretamente, se considerar certos elementos da sociedade como inimigos do Estado, ou indiretamente quando determinar, e assumir para si, que certas funções destinadas a servir o bem-comum estão acima de interesses de grupos e indivíduos.

O conceito de ameaça pode, ainda assim, ser relativamente fácil de entender ao nível do indivíduo, apesar de todas as ressalvas atrás enunciadas. Contudo o conceito de segurança individual não pode ser extrapolado facilmente para o patamar do Estado – que é o ator central quando falamos de segurança nacional. Sabendo que a integridade territorial é um dos reiterados objetivos de segurança nacional, muitas vezes invoca-se estarmos presente uma ameaça à segurança nacional sem que ela afete a integridade territorial. O que suscita, naturalmente, a dúvida sobre o que é, então, uma ameaça ao nível do Estado.

Apresenta-se de seguida uma abordagem mais detalhada à natureza do Estado, para compreender a segurança destas entidades de maior dimensão e complexidade (Buzan, 1983, pp. 36-68). O Estado, entendido como elemento base das “relações internacionais”, tem subjacente uma trindade de componentes – 1) uma “base física”, 2) uma “ideia” ou conceito de Estado e 3) um conjunto de instituições – ver Figura nº3, no corpo do relatório.

A componente física do Estado - a que mais obviamente se lhe associa - é conferida pelo território, incluindo todos os recursos naturais, pela população e pelas



riquezas produzidas. Por sua vez a “ideia” de Estado, sendo mais abstrata, é porventura a mais importante porque está associada ao conceito de “identidade nacional” e é o elemento que confere coesão ao conjunto território-sociedade-política. A “identidade nacional” resulta de noções como “nação” e de princípios organizacionais como a língua, etnias, história e cultura, e religião e ideologias. O terceiro componente do Estado integra as suas instituições, constituídas pelos órgãos dos poderes executivo, legislativo e judicial, os corpos administrativos e as leis, regulamentos e normas com as quais o Estado, simultaneamente, assume uma forma “orgânica” e executa as suas funções.

A estabilidade das instituições manifesta-se pela existência de mecanismos que, assentes numa autoridade consentida, regulam a forma ordeira como o poder é partilhado e transferido entre elas (Buzan, 1983, p. 60). Por sua vez o dinamismo e a coesão sócio-política em torno destes três componentes - “base física”, “ideia” de Estado e as suas instituições - é que diferenciam os Estados fortes dos Estados fracos.

Para o Estado com forte coesão sociopolítica, a segurança nacional está focada principalmente nas ameaças e interferências externas. Por oposição, as instituições no Estado fraco são objeto de contestação interna, feita de forma violenta por vezes, e, portanto, a segurança nacional preocupa-se primeiro com o interior das suas fronteiras. Nestes casos há uma continuada ausência de consenso político e nas situações extremas emergem grupos que estabelecem e controlam os seus próprios territórios, contestando quer o governo central quer outros grupos frequentemente com recurso à força (Buzan, 1991, pp. 97-101).

Evoluindo mais um nível, depois do indivíduo e do Estado, na segurança ao nível internacional avaliam-se os agentes que influenciam o comportamento dos Estados e as consequentes implicações para a segurança entre eles. A este nível é introduzido o conceito de “complexo de segurança regional”, que foi inicialmente desenvolvido em (Buzan, 1991, pp. 186 - 229), mas recebeu um tratamento mais detalhado em (Buzan & al, 2003, pp. 40-89).

Estas entidades são definidos como conjuntos de unidades cujos processos e dinâmicas de segurança “...estão tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros...”²⁷ (Idem, p. 44). Relativamente à região europeia, os autores argumentam que existem dois destes “complexos regionais de segurança” (*Regional Security Complex – RSC*), um centrado na UE e outro na Rússia – ver a Figura n.º 7.

Os autores deixam implícita a sugestão de que, em consequência, o nível regional de análise se tornará progressivamente mais importante para a dinâmica de segurança global, mas este tema tem sido ainda pouco teorizado.

²⁷ Tradução do autor.

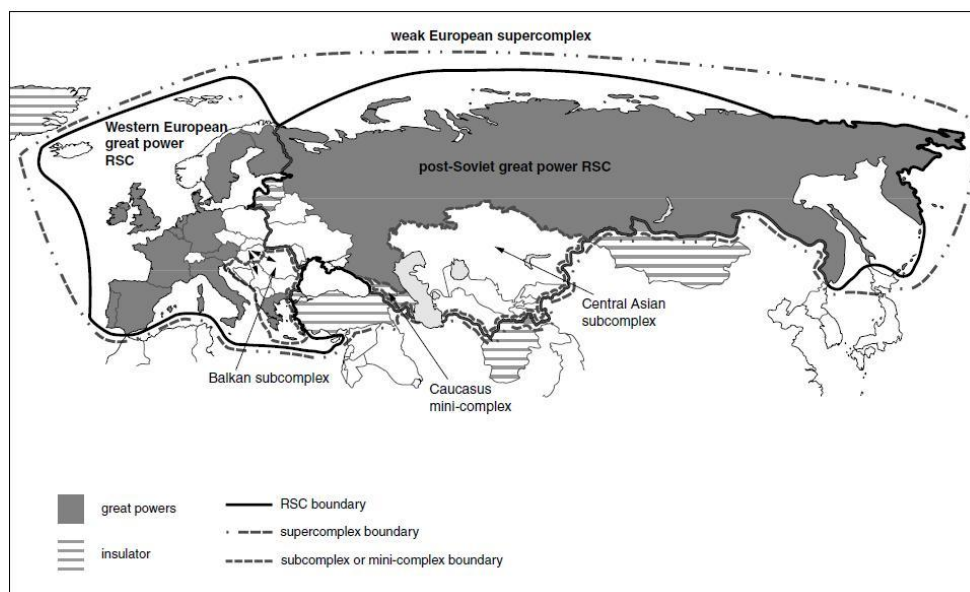


Figura nº 7 – Os “complexos regionais de segurança” no espaço Europeu.

Fonte: (Buzan & al, 2003)

b. Dimensões de análise ou “Setores” de segurança

Os setores de segurança são dimensões ou domínios de análise, que envolvem definições singulares dos correspondentes objetos de referência e formas particulares de interações entre eles, em termos de segurança. Segue-se uma análise de cada um dos setores: militar, político, económico, societal e ambiental.

Setor Militar

A “escola de Copenhaga” continua a dar grande relevância às análises do setor militar, que - quando exclusivamente dedicadas a este setor - propõe chamar “estudos estratégicos”, para os distinguir dos restantes que, por utilizarem abordagens mais abrangentes, recomenda sejam designados “estudos de segurança” (Buzan, 1991, pp. 23-25).

De acordo com os investigadores desta “escola” constata-se que é neste setor (em conjunto com o setor político) que o processo de securitização está mais institucionalizado (Buzan & al, 1998, pp. 49-70). Com a concentração e a institucionalização do uso da força pelo Estado moderno, as elites militares tornaram-se o principal porta-voz, legal, das ameaças à segurança nacional e o Estado é, portanto, o principal objeto de referência no campo da segurança. Em sociedades democráticas e pluralistas podem existir ainda outros atores securitizadores para além das elites militares, tais como os grupos de pressão, os intelectuais, os representantes ministeriais e a indústria de armamento.

No pós-Guerra Fria, os autores relevaram as tendências de regionalização dos conflitos, implicando a formação dos complexos regionais de segurança. Contudo, nalgumas regiões, o fim da rivalidade bipolar facilitou a desecuritização das questões, enquanto noutras regiões estimulou a sua securitização. Na África Meridional e no Sudeste Asiático, o fim do conflito ideológico incentivou a resolução de conflitos ao nível local, contribuindo para a desecuritização, enquanto nos Balcãs, Cáucaso e na Ásia Central as questões de segurança conheceram um agravamento.

Setor Político

A “escola de Copenhaga” considera que as ameaças políticas têm por objetivo desgastar ou destruir a estabilidade organizacional do Estado, procurando atacar um, ou mais, dos seus três componentes: a sua “base física”, as “ideias” de Estado, ou as suas



instituições (Buzan, 1983, p. 40). Considerando que a maior parte das ameaças à “base física” tenderão a ser consideradas de natureza militar (ou eventualmente económica, se por exemplo, incidirem apenas sobre a sua capacidade de produzir riqueza) conclui-se portanto que as ameaças políticas afetam maioritariamente ideias ou instituições do Estado.

Em geral poder-se-á considerar que todos os ataques ao nacionalismo (seja ele nacionalismo étnico ou mesmo cívico) ou à ideologia (política) são ameaças à estabilidade da ordem política. Podem assumir a forma de pressões para alteração da estrutura política, contestando a ideologia subjacente ou exigindo o questionamento da integridade do Estado (fomentando secessões), até à contestação da existência do próprio Estado (questionando o direito à sua existência como entidade autónoma). Em geral as ameaças políticas poderão portanto ser classificadas em subversão da legitimidade do Estado ou em negação do reconhecimento (negação total ou parcial) o que, em última instância, leva a poderem ser todas classificadas como ameaças dirigidas à soberania (total ou parcial) do Estado.

Assim os Estados - e seus componentes institucionais e identitários - são o principal objeto de referência neste setor. Outras entidades, politicamente organizadas, podem também constituir-se como tal, nomeadamente cidades-estados, teocracias, tribos e minorias étnias, impérios, linhagens dinásticas e movimentos transnacionais (mormente de cariz ideológico).

Os securitizadores deste setor são na sua vasta maioria os atores governamentais, embora seja possível reconhecer outros, concretamente os que podem identificar ameaças políticas ao sistema internacional ou à sociedade internacional, como por exemplo o Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou os “media” com projeção internacional.

Setor Económico

Neste setor, mais ainda do que no político, a análise das ameaças é sujeita a controvérsia e debate, desde logo para procurar distinguir o que é segurança económica da economia politizada. Para que uma economia de mercado seja eficiente na sua plenitude é suposto que os agentes económicos se sintam inseguros. O que suscita a questões como “o que significa «segurança económica», numa economia de mercado?” e “a partir de quando é que «segurança económica» pode ser qualificada como tal?” (Buzan & al, 1998, p. 99) O próprio autor, para ultrapassar este aparente dilema, propõe então o critério: a insegurança económica “normal” numa economia de mercado só se constituirá em ameaça quando ultrapassar a esfera económica, propagando os seus efeitos para os setores militar e político.

A ideia de segurança económica fica enquadrada pelo debate entre a prioridade à economia política ou à economia do mercado. Considerando que as posições se podem extremar entre “mercantilistas” e “liberais”, os primeiros colocam a política em primeiro plano e consideram o Estado simultaneamente como o propósito político e social para o qual a riqueza é gerada e o proporcionador da segurança necessária à operação dos mercados. Os “liberais”, por seu turno, colocam a economia em primeiro lugar, com o argumento de que ela dever estar na base do tecido social e que a mão invisível do “mercado” deve ser deixada operar o mais livremente possível, sem intervenção do Estado. O “mercantilismo” pode assim ser visto como uma espécie de nacionalismo económico, procurando privilegiar o Estado antes da economia. Muito do nacionalismo económico argumenta que, mau grado a maior eficiência nas economias liberais, a divisão do trabalho aumenta a vulnerabilidade dos Estados em relação às políticas de outros Estados. O “mercantilismo” continua ainda hoje a encontrar o seu espaço, explorando a ambiguidade existente na posição “liberal” em relação às funções



remanescentes do Estado e em que extensão o “mercado” deve ser deixado sobrepor-se à segurança nacional e individual. Por seu turno os “liberais” defendem-se argumentando que, havendo uma íntima relação entre território e produção de riquezas, as políticas mercantilistas potenciam a competição e os conflitos entre Estados pelo controlo desses recursos. Assim, no setor económico, a existência de posições ideológicas inconciliáveis torna mais difícil e controversa a análise das ameaças.

Ponderados os considerandos expostos, para esta dimensão Buzan propõe que se considerem ameaças aquelas que sejam dirigidas ao setor económico que garante a sobrevivência física do Estado (provisão de materiais estratégicos e as indústrias de base) e que são fundamentais no esforço de guerra.

A definição do objeto de referência dependerá também da posição ideológica. “mercantilistas” sustentarão que o Estado é principal objeto e “liberais” defenderão que esse lugar é ocupado pelas regras que garantem o bom funcionamento dos mercados.

Contudo, o discurso sobre a segurança económica tem sido conformado em larga medida pelo predomínio da agenda liberal e pela sua implementação nas áreas da produção, do comércio e finanças globais.

O ideal liberal último seria converter as economias nacionais, com as suas unidades monetárias e restrições comerciais, numa economia global com (relativamente) poucas restrições ao movimento de bens, capitais, serviços e - pese embora com menos ênfase - de pessoas. As dúvidas, levantadas em parte pelos mercantilistas, incidem sobre como manter a estabilidade económica e política e ainda como gerir o crescente fosso entre os muito ricos e os muitos pobres.

Apontam-se os atuais processos de regionalização económica, normalmente acompanhados pela formação de comunidades de segurança, conforme se verifica na América Latina, Europa Ocidental, Ásia, África e América do Norte, como argumento para a correlação positiva entre liberalização e segurança.

Esta “escola” alerta para as limitações inerentes à análise de segurança confinada a apenas um setor, e em particular para a separação dos setores político e económico, que é muito difusa e tende a escamotear a natureza política das atividades económicas.

Setor Societal

A noção de sociedade assenta numa conceção própria, alargada, baseada em ideias e em práticas de comunidade e numa identificação, de cada indivíduo, enquanto membro dessa comunidade. O setor societal está assim ligado ao conceito de identidade coletiva que, devidamente extrapolado conduz ao conceito de nação, independente do conceito de Estado. Estas identidades coletivas, no sistema internacional moderno, estão usualmente organizadas sob as formas de tribos, clãs, etnias, nações e ainda civilizações ou religiões. O setor societal foi introduzido pela escola de Copenhaga em 1993 (Waever & al, 1993). Afirma-se, neste livro, que a definição das ameaças varia com o entendimento de “sociedade”.

As identidades coletivas evoluem naturalmente e alteram-se em resposta a estímulos externos e internos. Contudo, atendendo à natureza tendencialmente conservativa de “identidade coletiva”, mudanças e novos desafios podem ser consideradas ameaças a essa identidade original. Assim, se identidades rivais ou migrantes - e em particular os imigrante ilegais - serão ou não securitizadas dependerá da perspetiva mais permeável ou mais fechada que os detentores dessa identidade coletiva original tenham e da forma como percecionem que ela deva ser constituída ou mantida. Língua, costumes, valores e comportamentos comuns, ou uma conceção de pureza étnica, são exemplos de argumentos securitizadores.

A identidade coletiva deriva assim do sentimento comum de que o grupo constitui uma entidade. No sistema internacional moderno, estas identidades estão geralmente



organizadas sob a forma de tribos, clãs, religiões, nações e civilizações. As ameaças societais existem, portanto, quando estas entidades se consideram em perigo. Como define a Escola: "... *podemos concluir que no sistema internacional contemporâneo, segurança societal se relaciona com a capacidade de uma sociedade manter as suas características essenciais sob condições mutáveis e ameaças possíveis.*" (Waever & al, 1993, p. 23).

O aumento no número (e no âmbito) de interações entre as unidades do sistema internacional gera ameaças potenciais tanto para os Estados como para as nações. É mais frequente que as ameaças societais ocorram nos Estados fracos, em que sociedade e Estado não estão harmonizadas. Nestes casos, os próprios governos poderão ameaçar identidades coletivas que consideram ser hostis, criando situações conducentes a guerras civis ou secessões.

É importante referir que a identificação das ameaças societais depende, em grande medida, de perceções históricas e não envolvem, necessariamente, avaliação objetiva. Em posteriores trabalhos, o grupo de investigadores reanalisou as principais ameaças desse tipo e concluiu que há uma tendência para que os processos de globalização acentuem os problemas relativos às migrações e à intolerância religiosa, recomendado o desenvolvimento de mais trabalho de pesquisa centrada no setor societal (Buzan & al, 1998).

Setor Ambiental

Este é, comparativamente a todos os outros o mais "jovem" dos setores, onde a experiência histórica de tentar securitizar assuntos ambientais é a mais curta. Só recentemente, em termos relativos, se constatou que os empreendimentos humanos, nomeadamente a exploração de recursos naturais e sobretudo a intensificação das atividades industriais ocorrida no último quartel do século XX têm consequências significativas sobre o ambiente. Existem assim dois objetos de referência principais no setor ambiental: o próprio meio ambiente e o nexa entre ambiente e progresso civilizacional (Buzan & al, 1998, p. 76).

Podem ser identificadas duas outras particularidades neste setor, em primeiro lugar, as ameaças ao meio ambiente usualmente não são intencionais e, segundo, há ainda grandes incertezas sobre as estruturas políticas que resultarão das questões ambientais (Buzan, 1991, p. 132) e (Buzan & al, 1998, p. 71). As estruturas ligadas a este setor que se têm vindo a revelar são muito heterogéneas, incluindo movimentos sociais, comunidades científicas e até importantes organizações não-governamentais, como o "Greenpeace" e o "World Watch Institute" e outros movimentos mais radicais ainda como o "Sea Shepherd". Todas vêm tentando securitizar questões no setor ambiental.

Outra característica especial neste setor reside no facto de coexistirem dois tipos de agenda, nem sempre em concordância: as agendas política e científica. A dúvida, que ainda persiste, reside na vontade e autoridade da comunidade científica para suportar o "movimento de securitização". O reconhecimento deste "saber" específico e da sua isenção relativamente a outros poderes, poderá conferir a estes especialistas a autoridade suficiente para que aquela comunidade se estabeleça como o principal ator securitizador dos problemas ambientais.

Relativamente ao potencial de regionalização das ameaças ambientais, os autores da "escola de Copenhaga" defendem que, mau grado as tentativas de securitização serem feitas ao nível global, as questões tenderão a ser decididas ao nível local.

A abordagem da "escola de Copenhaga" permite uma abordagem abrangente e holística aos estudos de segurança, pese embora o nível de dificuldade aumente



substancialmente, aconselhando que estas avaliações sejam desenvolvidas por equipas multidisciplinares, tendo em conta ainda que os sectores também interagem entre si.

c. Abordagens prospetivas

A “escola de Copenhaga”, que tem o grande mérito de propor uma abordagem alargada, impõe a necessidade de efetuar estudos de segurança numa perspetiva ampla, que inclua outros setores para além dos mais tradicionais: militar e político.

A aplicação deste tipo de abordagens em suporte de avaliações prospetivas é comum, com exemplos diversos de estudos de segurança elaborados por grupos multidisciplinares que avaliam no detalhe apropriado cada um dos setores relevantes. Referem-se aqui os relatórios produzidos por diversas equipas dirigidas por académicos, como (Hammond, 2012) ou (Berger, 2011), ou por outros grupos de investigadores que produzem cenários prospetivos para organizações governamentais nacionais (NIC, 2012), internacionais (WEF, 2014) ou ainda para os ministérios da defesa, como o Reino Unido (UK, 2010) e o Canadá (Defence, 2009).

De entre estas destacam-se particularmente as análises efetuadas para o *World Economic Forum* (WEF) e para o ministério da defesa do Canadá. O primeiro estudo tem um foco centrado nos riscos, de natureza económica maioritariamente, e o segundo está centrado na segurança, mas ambos adotam uma abordagem multissetorial, considerando cinco dimensões.

O estudo realizado para o WEF avalia os setores económico, ambiental, geopolítico, societal e tecnológico e o segundo relatório analisa as tendências nos planos económico e social, ambiental (e dos recursos naturais), geopolítico, tecnológico e militar.

Os setores adotados para conduzir as análises nem sempre correspondem exatamente com os setores adotados pela “escola de Copenhaga”, mas existe uma sobreposição assinalável e é relativamente fácil desagrupar ou reagrupar alguns tópicos das análises para aproximar ainda mais estas abordagens à categorização das dimensões propostas pela “escola de Copenhaga”, demonstrando a aplicabilidade e aceitação da abordagem conceptual e até mesmo da categorização das dimensões em análise que foram propostas por esta corrente de pensamento.



Anexo B - Os instrumentos de segurança da EU

Os vários instrumentos de que a UE dispõe para se afirmar como ator de segurança podem ser agrupados em mecanismos de apoio financeiro, capacidades militares no âmbito de acordos bilaterais ou multilaterais e missões ou operações de cariz civil ou militar.

De entre as capacidades militares merece ser assinalada, no domínio marítimo, a EUROMARFOR, como força naval multinacional não permanente mas que, estando pré-estruturada em torno de uma célula permanente, pode ser ativada rapidamente e para a qual contribuem a Espanha, França, Itália e Portugal. Tem sido empregue em missões de gestão de crise e sob os princípios da “Declaração de Petersberg”, quer no âmbito da União Europeia e outras organizações internacionais como a ONU.

Nos parágrafos seguintes analisam-se os outros mecanismos, começando pelos principais instrumentos disponíveis na “*caixa de ferramentas da política de segurança da UE*” e os correspondentes recursos financeiros atribuídos, informação que consta no Anuário da Segurança Europeia (EUISS, 2013, pp. 247-279).

Esta avaliação tem o foco inicial na atuação da UE, enquanto “produtor de segurança”, numa perspetiva generalista. Seguidamente é elaborada uma outra apreciação das missões e operações mais relevantes agora vistas na ótica da segurança no mar.

Os principais instrumentos da referida política de segurança da UE são:

European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)

Tem por objetivo principal apoiar a promoção da democracia e dos direitos humanos reconstruindo ou reforçando a sociedade civil em países não pertencentes à UE. Em 2012 a UE adotou um “enquadramento estratégico” para que a dimensão dos “direitos humanos” constasse em todas as políticas das “relações externas”, incluindo a PCSD (Conselho, 2012b).

Instrument for Stability (IfS)

É um instrumento programado pelo SEAE e executado pela Comissão com duas vertentes:

- No curto prazo – destina-se a dar resposta às situações de crise, apoiando medidas socioeconómicas que promovam equidade de acesso aos recursos naturais e o desenvolvimento de instituições democráticas e plurais, restaurando as condições ambientais, económicas, sociais e políticas para que outros instrumentos possam ser aplicados com eficácia, e
- No longo prazo - em contextos mais estáveis, apoia institucionalmente a sociedade para melhor enfrentar ameaças transnacionais diversas, como o terrorismo, o crime organizado ou o tráfico de drogas.

Na perspetiva da segurança marítima tem sido relevante o apoio ao programa CMR, cujo objetivo tem sido garantir a segurança (*safety* e *security*) das principais rotas marítimas afetadas pela pirataria, especificamente no Oceano Índico.

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

Destinado essencialmente a prestar apoio financeiro aos países candidatos à adesão à União.

Instrument for Humanitarian Aid

É frequentemente referido como o instrumento que presta a maior parte da ajuda humanitária, globalmente, e que, adicionalmente, se destina a apoiar operações de reconstrução e de prevenção de calamidades.

Development Cooperation Instrument (DCI)

Este instrumento divide-se em três componentes, com o objetivo de ajudar países em vias de desenvolvimento nas áreas de educação, saúde, direitos humanos, reformas das instituições, segurança alimentar e migrações. De relevar um dos programas relacionado com a “proteção aos migrantes” na região do Iémen, que tem relação próxima com a segurança no mar na região do estreito de Adém (Bher et al., 2013, p. 72).

European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)

Destina-se a países nas áreas vizinhas da UE, visando facilitar as transições políticas para a democracia, o desenvolvimento económico e a boa governação naquelas regiões. Em particular tem apoiado as políticas marítimas integradas na bacia do Mediterrâneo.

Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

Inclui um conjunto de instrumentos, ligados à não proliferação e desarmamento, de apoio aos representantes especiais da UE ou ainda a aplicação de sanções, mas o mais significativo está relacionado com os instrumentos de gestão de crises que, em 2012, representou mais de 86% dos recursos financeiros orçamentados e onde se integram as missões e operações da PCSD financiadas por este instrumento.

A Figura nº 8 ilustra, de forma comparada, a evolução dos orçamentos dos instrumentos referidos, com maior expressão financeira.

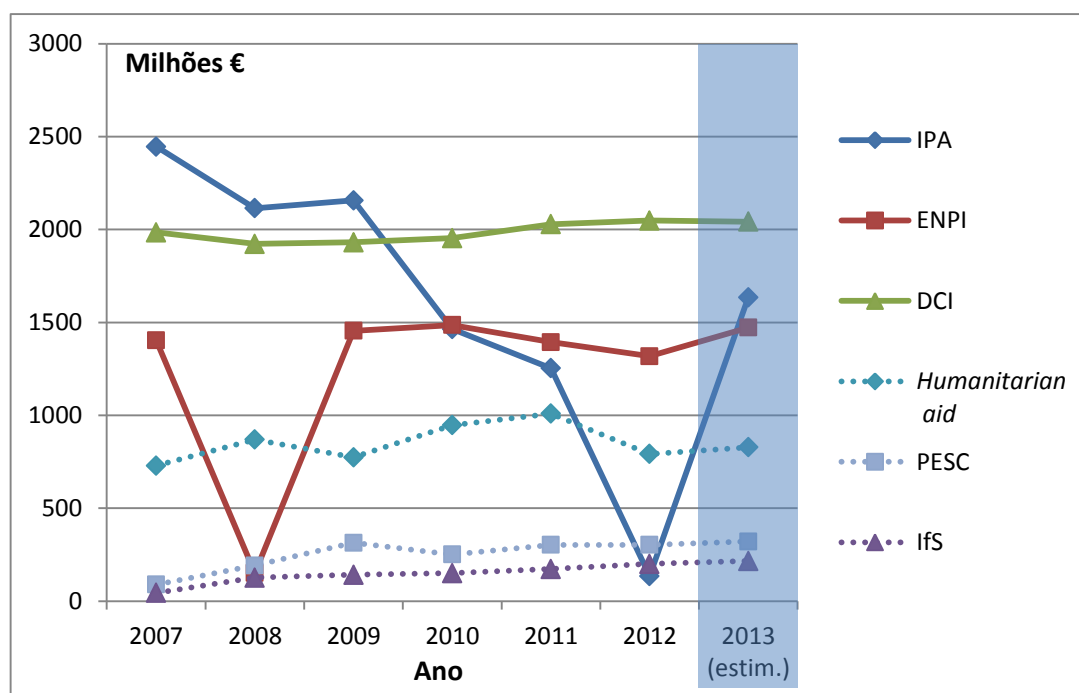


Figura nº 8 – Evolução dos orçamentos dos instrumentos de segurança da UE.

Fonte: (EUISS, 2013)

Constata-se que o financiamento de ações do âmbito da PESC é substantivamente inferior ao financiamento de ações de segurança em sentido global.

As operações e missões militares são suportadas financeiramente pelo mecanismo ATHENA (Conselho, 2014b) que por sua vez está dependente das contribuições nacionais – de Membros da UE²⁸ mas também de terceiros.

Deve contudo ser referido que este mecanismo só permite a cobertura financeira dos custos comuns²⁹, que tipicamente representam menos de 10% dos custos totais. Significa portanto que os Estados contribuintes têm de suportar, desta forma e diretamente, substancialmente mais de 90% dos encargos totais associados à sua participação numa dada missão ou operação (Rieker, 2007).

Atualmente o mecanismo ATHENA suporta quatro operações ou missões militares: Operação EUFOR-Althea (Bósnia-Herzegovina), Operação EUNAVFOR-ATALANTA, missão EUTM-Somália e EUTM-Mali.

Na Figura nº 9 estão representados, de forma idêntica, os orçamentos dos instrumentos da PESC e também as operações e missões da PCSD, da componente civil e militar, que foram financiados no seu âmbito. A expressiva diferença da componente militar está explicada, em boa parte, pela especificidade orçamental do mecanismo ATHENA que deverá ver os seus âmbito e extensão revistos, conforme determinam as conclusões do mais recente Conselho Europeu relativo à PCSD (Conselho Europeu, 2013).

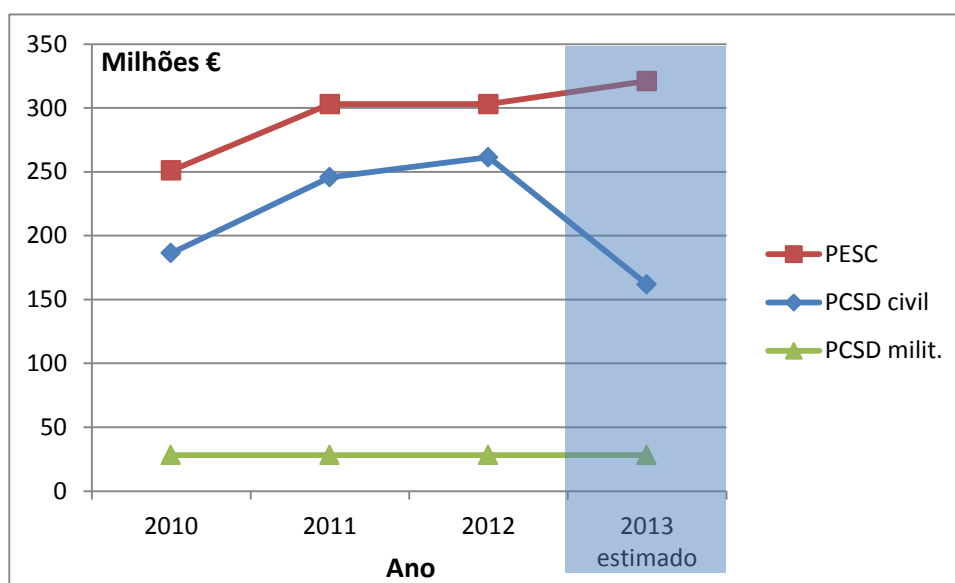


Figura nº 9 – Evolução dos orçamentos da PESC.
Fonte: (EUISS, 2013)

No entanto, os dados expostos permitem concluir que, embora se registem progressos no financiamento das capacidades militares (e civis) para gestão de crises, a “...UE continua a ser predominantemente um ator civil de gestão de crises” (Rieker, 2007, p. 31).

Estreitando o âmbito de avaliação, procurar-se-á agora elaborar uma apreciação da UE, enquanto produtor de segurança marítima. Para o efeito, avalia-se o

²⁸ Excluindo a Dinamarca que fez uso da cláusula de “opt-out” para os assuntos militares da PCSD.

²⁹ Como, por exemplo: transportes, infraestruturas ou serviços médicos.



empenhamento, desde 2009, dos instrumentos já antes referidos, em programas, missões e operações com relevância no domínio marítimo.

A Tabela 1 expõe o resultado dessa avaliação.

Tabela 1 – Instrumentos financeiros da UE atribuídos à segurança marítima.
Fonte: Autor, adaptado de (EUISS, 2013), (Bher et al., 2013), (DCI, 2014) e (SEAE, 2014b)

Programa /Missão/ Operação	Objetivos	Região	Financiamento	Valor	Início	Duração
			(instrumento)	[M€]		
<i>CMR/Southeast Asia</i>	Capacitação em segurança da navegação e ambiente (dimensões económica/ambiental)	Estreitos de Malaca	IFS	3,5	2010	2
<i>CMR/Marsic</i>	Capacitação em segurança da navegação e partilha de INFO (dimensões económica/política)	África Oriental	IFS	6	2011	5
<i>CM/Crimleia</i>	Capacitação em manutenção da lei e da ordem no mar (dimensões política/societal)	Golfo de Adém	IFS	3	2010	3
<i>CRM/CRIMGO</i>	Manutenção da lei e da ordem no mar (dimensões política/societal)	Golfo da Guiné	IFS	4,5	2012	3
SAFEMED	Segurança da navegação (dimensões económica/política)	Mediterrâneo	ENPI	5,5	2009	3
<i>Maritime Security Programme</i>	Estratégia para o Índico (dimensões económica/política)	África Oriental	EDF	39,5	2012	5
Migrantes	Protecção dos migrantes no Iemen (dimensões política/societal)	Golfo de Adém	DCI	2	2010	2
<i>Maritime Awareness</i>	Conhecimento marítimo (dimensões económica/política)	Golfo de Adém e Golfo da Guiné	JRC	2	2011	2
PCSD						
EUNAVFOR Atalanta	Segurança da navegação e ajuda alimentar (dimensões económica/militar)	Golfo de Adém	PCSD - ATHENA	14,9	2013	2
EUCAP Nestor	Capacitação da manutenção da lei e da ordem no mar (dimensões política/societal)	Golfo de Adém	PCSD	11,9	2014	1
EUTM Somália	Capacitação das FFAA (dimensões militar/política)	Somália	PCSD - ATHENA	11,6	2013	2

Constata-se que, na atribuição de recursos financeiros pelo domínio da segurança marítima atrás exposta, a dimensão militar representa um valor relativamente menor dos recursos financeiros que a UE disponibiliza para o efeito (sensivelmente 28%, se, numa apreciação mais condescendente, considerarmos as duas intervenções militares da PCSD ou 16% se considerarmos apenas a Operação Atalanta).

Estas constatações reiteram os resultados da análise atrás referenciada - (Rieker, 2007) - sobre ao desempenho da União enquanto “ator de segurança”, e reforçam a conclusão de que a interpretação da “abordagem global” pela UE privilegia o uso das dimensões política, societal e sobretudo económica.



Anexo C – A estratégia de Segurança Marítima dos EUA

Apesar das enormes diferenças institucionais entre a UE e os EUA e da diferença de escalas relativamente a Portugal (ou a qualquer Estado-Membro da UE), justifica-se uma análise da Estratégia Nacional de Segurança Marítima dos EUA (*National Strategy for Maritime Security* – NSMS) pelas pistas que pode dar, em termos metodológicos, na definição de objetivos ou de orientações para a atuação.

É adequado referir que a NSMS surge na sequência de uma diretiva presidencial para os departamentos de Defesa e Segurança Interna (*Homeland Security*) produzirem uma estratégia, global, que integrasse e articulasse melhor as estratégias de menor âmbito já existentes, ou seja reduzindo diferenças entre segurança interna e externa (USGOV, 2004). Esta diretiva começa por instituir o *Maritime Security Policy Coordinating Committee* com o objetivo de melhorar a coordenação entre os diferentes atores no plano político, onde se incluem representantes de diferentes departamentos³⁰ governamentais. Esta Comissão Coordenadora não detém competências operacionais, assumindo apenas as responsabilidades pelo estabelecimento de orientações normativas (*policy*).

A diretiva presidencial defende a necessidade de uma estratégia global de segurança marítima para coordenar e integrar todos os esforços aos vários níveis do governo – federal, estadual e local – e ainda do setor privado visando melhorar a segurança marítima. Expõem-se os interesses no domínio marítimo e identificam-se claramente as oito diretrizes ou linhas de ação (*policy actions*) a desenvolver:

- Conhecimento situacional marítimo;
- Integração global das informações (*intelligence*) relativas ao ambiente marítimo;
- “Alcance” global Interno (*Domestic Outreach*);
- Coordenação dos esforços e do “alcance” Internacional (*Coordination of International Efforts and International Outreach*);
- Resposta às ameaças marítimas;
- Recuperação de infraestruturas marítimas;
- Segurança do sistema de transporte marítimo;
- Segurança do sistema de comércio marítimo.

A NSMS identifica as principais ameaças e riscos à segurança marítima (os Estados, o terrorismo, a criminalidade transnacional e a pirataria, a destruição do meio ambiente e a imigração ilegal) e estabelece um conjunto de princípios basilares: preservar a liberdade dos mares; facilitar e defender o comércio e facilitar a circulação de pessoas e de mercadorias desejáveis através das suas fronteiras, assegurando simultaneamente a triagem das pessoas e materiais perigosos (USGOV, 2005).

Com base nestes princípios, nos seus valores Constitucionais e nas leis nacionais e internacionais aplicáveis, a estratégia de segurança marítima dos EUA define os seguintes objetivos:

- Prevenir ataques terroristas e atos criminosos ou hostis;

³⁰ Que entre outros inclui o Vice-Presidente, os Secretários de Estado, das Finanças, da Defesa, do Comércio, dos Transportes, da Energia, da Administração Interna, o Diretor do FBI, o Diretor do Centro Nacional de Combate ao Terrorismo, o Chefe de Estado-Maior Conjunto, etc..



- Proteger centros populacionais e infraestruturas críticas relacionadas com o mar;
- Minimizar os danos e agilizar os processos de recuperação;
- Proteger o Oceano e os seus recursos.

Finalmente são definidas as ações estratégicas para serem prosseguidas e executadas de uma forma integrada:

- Reforçar a cooperação internacional;
- Maximizar o conhecimento do domínio marítimo;
- Inculcar a “segurança” nas práticas comerciais;
- Implementar segurança em camadas;
- Assegurar a continuidade dos fluxos de transporte marítimo.

A NSMS é complementada por oito planos de implementação nacionais totalmente alinhados com as diretrizes (*policy actions*) estabelecidas previamente pela diretiva presidencial e acima elencadas.

Podemos considerar que a NSMS assume também uma abordagem global, incorporando outros setores para além das preocupações e dos instrumentos de natureza política e militar. São evidentes as preocupações de natureza societal na apreciação dos riscos associados à imigração ilegal e no cuidado que merece a preservação do bem-estar e coesão da sociedade americana. O setor ambiental merece diversas alusões e está individualizado como uma das ameaças/riscos à segurança marítima. A dimensão económica é uma presença quase contínua ao longo do documento, associada à importância do mar para os EUA, simultaneamente como fonte e veículo para transporte de riquezas e espaço para afirmação de poder global.



Anexo D – A estratégia de Segurança Marítima de Espanha

Uma análise da Estratégia de Segurança Marítima de Espanha é fundamental por duas razões de peso. Espanha assumiu a iniciativa e uma posição de liderança neste domínio logo em 2010, durante o período em que assumiu a presidência do Conselho da UE, tendo então apresentado uma proposta para elaboração de uma Estratégia de Segurança Marítima para a UE. Embora a iniciativa não tenha recebido um acolhimento entusiástico, o trabalho preparatório perdurou. Em 2013, com os trabalhos de elaboração da (futura) EESM já a decorrer, antecipando-se à sua aprovação e com isso alcandorando-se numa posição negocial e uma capacidade de influência mais sólidas, aprovou sucessivamente a sua Estratégia de Segurança Nacional e as estratégias de segurança marítima e cibernética.

A Estratégia de Segurança Marítima Nacional de Espanha (*Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* - ESMN) foi aprovada, a 5 de dezembro de 2013, pelo Conselho de Segurança Nacional (Gobierno, 2013b). Refira-se que este Conselho tem um carácter interministerial bastante alargado e foi criado na sequência da aprovação da referida Estratégia de Segurança Nacional (de Espanha). Entre outros, tem o objetivo de “... *promover e impulsar a elaboração das estratégias de segundo nível* ...” (Gobierno, 2013a, p. 56). A ESMN é portanto uma estratégia de segurança de segundo nível, efetivamente produzida e aprovada na sequência da Estratégia Nacional.

A ESMN tem como grande objetivo “...*contribuir para o pleno aproveitamento do mar em benefício do bem-estar e da prosperidade de Espanha.*” (Gobierno, 2013b, p. 4). Estabelecem-se os seguintes princípios enformadores, derivados da Estratégia de Segurança Nacional: unidade de ação, antecipação e prevenção, eficiência e sustentabilidade de recursos e resiliência ou capacidade de resistência e recuperação. Identificam-se as ameaças e os riscos:

- Os tráficos ilícitos e crime organizado;
- O terrorismo;
- A proliferação de armas de destruição em massa;
- A imigração irregular;
- A exploração irregular ou não regulada dos recursos do mar;
- A destruição e a degradação intencional do meio marinho;
- Os atos contra o património cultural subaquático;
- As ciberameaças;
- Os acidentes marítimos;
- As catástrofes naturais.

São definidas cinco linhas de ação estratégica, que incluem:

- Adotar uma abordagem holística que promova uma atuação coordenada e cooperativa das diferentes administrações;
- Adotar as medidas de eficácia e eficiência que garantam o emprego otimizado dos recursos disponíveis;
- Promover a cooperação internacional;
- Promover a colaboração com o setor privado;
- Melhorar a segurança cibernética no domínio marítimo.

Na conceção da ESMN procurou-se sobretudo potenciar as estruturas orgânicas já existentes. No entanto, para apoiar o Conselho de Segurança Nacional, e



consequentemente o Presidente do Governo, é criada a Comissão Especializada de Segurança Marítima Nacional. A sua função principal será a de apoiar aqueles órgãos do nível político na direção e na coordenação da Política de Segurança Nacional, no âmbito marítimo, mediante análise, avaliação e proposta de iniciativas tanto nacionais como internacionais. Deverá ainda contribuir para o reforço das relações de colaboração e cooperação entre as diferentes administrações públicas, com competências no espaço marítimo, bem como entre os setores público e privado. Não sendo ainda conhecida a sua composição concreta, espera-se que seja um espelho”... *da amplitude de âmbitos dos departamentos, organismos e agências das Administrações Públicas com competências e responsabilidade em matéria de segurança marítima* “ (Gobierno, 2013b, p. 46).

Está prevista ainda a criação de um Comité Especializado de Situação, que será convocado para conduzir a gestão das situações de crise no âmbito da segurança marítima. O organograma da Figura nº 10 ilustra a estrutura organizacional para a Segurança Marítima e a sua inserção no sistema Nacional de Segurança.

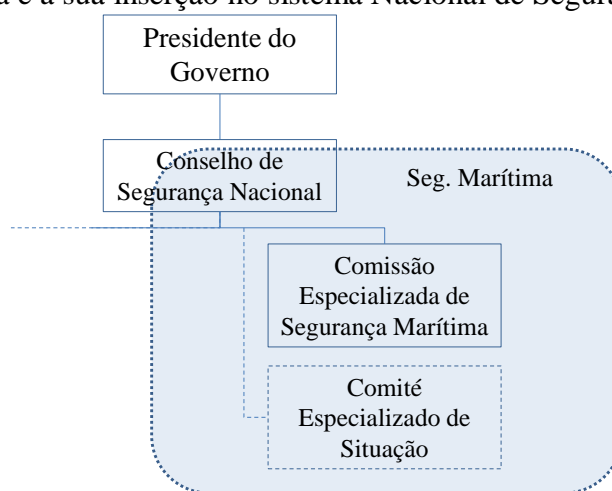


Figura nº 10 – Estrutura organizacional para a Segurança Marítima – Espanha.
Fonte: Autor, adaptado de (Gobierno, 2013b)

A ESMN tem um visão claramente abrangente e adota um abordagem holística à segurança marítima, envolvendo (expectavelmente) todos os atores das Administrações Públicas, numa abrangência de dimensões de análise comparável à Estratégia correspondente dos EUA. Além da apreensão omnipresente com o setor económico e das alusões ao meio-ambiente, assinala-se a preocupação com a preservação do património histórico subaquático que se junta às preocupações com a imigração ilegal para avolumar a dimensão societal.